



## 저작자표시-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



**저작자표시.** 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



**동일조건변경허락.** 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

사회복지학석사학위논문

중국 도시 독거노인을 위한  
지역사회서비스에 관한 연구  
- 베이징시를 중심으로 -

2014 년 2 월

서울대학교 대학원  
사회복지학과  
추 소 회

# 중국 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스에 관한 연구

- 베이징시를 중심으로 -

지도교수 하 정 화

이 논문을 사회복지학석사 학위논문으로 제출함

2013 년 10 월

서울대학교 대학원

사회복지학과

추 소 회

추소회의 사회복지학석사 학위논문을 인준함

2013 년 12 월

위 원 장

조 홍 식



부위원장

이 봉 주



위 원

하 정 화



국문초록

# 중국 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스에 관한 연구

- 베이징시를 중심으로 -

서울대학교 대학원 사회복지학과

추소희(鄒潑鉉)

본 연구는 2000년 중국이 정식으로 고령화 사회에 진입한 후, 독거노인들의 수량이 급증한 배경에서 베이징을 중심으로 중국 도시에 거주하는 독거노인을 위한 지역사회서비스체계를 분석하고, 새로운 체계를 제시한 것이다. 현재 중국은 점차적으로 지역사회서비스의 역할을 강화하고 있고, 사회의 고령화로 인해 발생하는 각종 사회문제를 해결하는 데 중요한 수단, 또는 가정양로의 중요한 역할이 되었음이 분명한데, 아직 이에 대한 연구는 미흡한 상태이다. 이에 본 연구의 목적은 중국 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계를 분석하고, 새로운 체계를 제시하는 것을 통해 정책적인 측면, 실천 측면과 연구 측면에서 중국의 노인복지사업, 더불어 사회복지사업 개선에 이바질 할 수 있는 것이다.

현재 베이징은 정부에서 내린 정책에 따라 지역사회에서 서비스를 진행하고 있으며 외부기관, 조직과 자원봉사자들과 연결해서 서비스를 제공하고 있는 상황이다. 제공하는 서비스 종류는 경제적 서비스, 의료 서비스, 일상생활 서비스, 정신문화 서비스, 방문 서비스 등의 다섯 가지로 세분화 수 있다. 지역사회는 해당 가도 판사처의 관리를 받고 있고 가도 판사

처는 구정부의 관리를 받고 있으며 시정부는 전체적으로 총괄적인 역할을 하고 있다. 따라서 지역사회가 독거노인들에게 서비스를 제공할 때도 주로 정부에서 배부한 재원을 쓰고 있으며, 그 외에 재원이 필요하면 가도 판사처, 구정부, 시정부에 절차에 따라 신청해야 한다. 또한 외부 기관은 지역사회에서 독거노인에게 서비스를 제공할 때 전부, 혹은 대부분의 예산을 지원해 준다. 지역의 조직과 인력 구축을 살펴보면 각 지역사회가 다르지만 주로 공산당 사업을 관리하는 당위와 지역사회 일반 업무를 관리하는 주민위원회로 구성된다.

본 연구는 베이징시에 8명의 독거노인을 대상으로 진행한 인터뷰 내용에 근거해, 노인들이 받고 있는 지역사회서비스에 대한 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄, 정신적 네 가지 방면의 욕구 충족현황을 평가하여 아래와 같이 결론을 내릴 수 있다. 먼저, 경제적 서비스 방면에서의 자원 부족이나 현금 지원 방식의 제한 등 여러 가지 한계가 있지만, 실질적인 문제는 독거노인들의 경제적인 문제를 해결하지 못하는 것이다. 다음으로, 의료 서비스 방면에서 일반적으로 모든 지역사회에서 개설한 의료서비스센터는 대부분의 독거노인의 의료적 욕구를 만족할 수 있지만, 중병이나 항상 아픈 독거노인에게 서비스 종류의 개선 및 정규화가 필요한 상황이다. 또한 일상생활 서비스 측면을 전체적으로 살펴보면, 일부 독거노인에게 제공하는 서비스는 그들에게 어느 정도의 도움이 되었지만 인력 방면, 자원 방면 등 여러 가지 이유로 그들의 욕구를 신속히 해결하지 못하는 결과로 나타난다. 마지막으로 정신적 방면에는 주로 문화적인 활동을 통해 독거노인들의 욕구를 충족시키고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 문화적인 활동은 제한이 있으며, 비록 어느 정도의 독거노인들의 외로움을 해소할 수 있는 것으로 볼 수 있지만, 정신적인 문제를 가진 독거노인에게는 전문적인 서비스가 없기 때문에 그들의 욕구를 충족하지 못한 것으로 판단된다.

전체적으로 보면, 현재 중국 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 문제점을 주로 재원과 관리제도, 평가제도의 부족과 인력, 서비스, 홍

보 측면에서 존재하고 있는 문제점 등으로 세분화 분석할 수 있다. 이에 따라 지역사회서비스와 관련된 정책과 완비 및 학술 연구의 활성화가 필요하다라는 결론을 유출할 수 있다.

본 연구는 이러한 연구 결론을 바탕으로 새 정부가 등장한 사회배경을 맞추어서 독거노인을 위한 새로운 지역사회서비스체계를 제시하였다. 먼저, 서비스전달체계 부분에서, 독거노인 자신의 개인 역량강화와 가족의 서비스 제공 과정에서 참여하는 역할을 강화했다. 지역사회에서 서비스의 범위와 필요한 자원과 시설을 확대하여야 하며, 홍보 방면에도 확대시켜야 한다. 서비스를 제공하는 과정 중에 사례관리모델을 적용하는 것을 권장하고, 정부에서는 실독가족을 위한 정책, 자녀 부양 관련 정책, 지역사회 역할 강화 정책, 인적 자원 강화 정책을 제시하는 것을 통해 독거노인들의 복지를 보장하고, 지역사회가 서비스를 제공하는 데에 강력한 뒷받침이 되어야 한다고 제시했다. 다음, 서비스 내용은 독거노인들의 네 가지 욕구에 따라 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄, 정신적으로 제시했다. 재원에 있어서 새로운 정부가 등장한 후 복지 사업의 역할을 강조하면서, 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 재원 투입을 증가할 것으로 예상했으며, 이 부분의 재원 이용은 주로 지역사회 근무자 인력자원 확대, 서비스 종류의 확대, 현금이나 현물 지원, 지역사회 시설의 확대, 외부 사회자원에 연결 및 보충의 이용에 쓰인다. 마지막으로 인력 부분은 지역사회 근무자들의 전문성 증진, 그리고 자원봉사자의 확대, 관리 및 교육 제도를 도입해야 한다고 제시했다.

주요어: 독거노인, 지역사회, 지역사회서비스, 독거노인의 욕구  
학번: 2011-24012

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구배경 .....	1
제2절 연구문제 및 연구의 중요성 .....	5
제2장 이론적 배경 및 선행 연구 .....	13
제1절 중국 독거노인의 성격 .....	13
제2절 중국의 지역사회 및 지역사회서비스의 성격 .....	20
제3절 독거노인을 위한 지역사회서비스에 관한 선행연구 .....	27
제3장 연구 분석 틀 .....	32
제1절 현 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 분석 .....	32
제2절 독거노인을 위한 새로운 지역사회서비스체계의 제시 .....	33
제3절 연구방법 및 범위 .....	36
제4장 현재 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 분석 .....	39
제1절 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 현행제도 분석 .....	42
제2절 현 체계 하에서 독거노인들의 욕구 충족 현황 분석 .....	54
제3절 현 체계의 문제점 분석 .....	72

제5장 독거노인을 위한 새로운 지역사회서비스체계의 제시 .....	83
제1절 급여의 형태: 서비스 내용 .....	84
제2절 급여를 전달하기 위한 전략: 새로운 체계의 전략 .....	90
제3절 재정 및 인력 구축 .....	98
 제6장 결론 .....	 101
제1절 연구결과 요약 .....	101
제2절 연구의 함의 .....	105
제3절 연구의 한계, 그리고 향후 연구 과제 .....	107
 참고문헌 .....	 109
 Abstract .....	 115



## 표 목차

〈표1〉 지역사회서비스의 내용 .....	25
〈표2〉 분석틀 .....	36
〈표3〉 인터뷰 질문사항 .....	37
〈표4〉 지역사회 근무자 인터뷰 대상자 명단 .....	40
〈표5〉 독거노인 인터뷰 대상자 명단 .....	40
〈표6〉 행정 단위 조직도 .....	52
〈표7〉 지역사회 공산당위원회 구성표 .....	53
〈표8〉 지역사회 주민위원회 인원 구성표 .....	54
〈표9〉 새로운 체계의 경제적 서비스 내용 .....	85
〈표10〉 새로운 체계의 의료적 서비스 내용 .....	86
〈표11〉 새로운 체계의 일상생활 돌봄 서비스 내용 .....	88
〈표12〉 새로운 체계의 정신적 서비스 내용 .....	89

# 제1장 서론

## 제1절 연구배경

21세기 들어 인구 고령화는 전 세계적으로 주목받고 있는 큰 사회 문제 중 하나다. 이런 가운데 중국의 고령화 현상은 더욱 가속화 되고 있는 상황이다. 유네스코가 정한 표준에 의하면 한 지역 내 60세 이상 노인이 전체 인구의 10%, 혹은 새로운 표준에 의하면 65세 노인이 전체 인구의 7% 이상을 차지하게 되면 이 지역은 고령화 사회로 진입한 것을 의미한다. 2000년 11월 실시된 중국의 제5차 인구조사 결과에 따르면, 60세 이상 노인 인구는 총 1.3억 명으로 전체 인구의 13.2%를 차지하고 있고, 65세 이상 노인 인구는 총 8,811만 명으로 전체 인구의 6.96%를 차지하고 있는 것으로 조사되어, 정식으로 중국이 고령화 사회에 진입했음을 보여주었다. 2010년 실시한 전국 제6차 인구조사 데이터에 따르면, 중국 내 60세 이상의 노인인구는 1.78억 명으로 제5차 인구조사 결과 보다 늘어났고, 65세 이상 인구는 전체 인구의 약 8.87%를 차지해, 10년 전보다 전체인구에서 차지하는 비중이 약 1.91%가 증가했음을 알 수 있다. 중국 국무원(國務院)이 2011년 발표한 <중국 노령사업 발전 “십이오” 기획(中國老齡事業發展“十二五”規劃)><sup>1)</sup>에 따르면, “십이오”시기에 중국은 첫 번째 노인 인구 절정기에 접어들어 인구 고령화 증가 속도가 더욱 가속화 될 것이라고 하였다. 2011년부터 2015년까지 전국 60세 이상 노인<sup>2)</sup>은 매년 평균 860만 명이 증가하여 1.78억 명에서 2.21억으로 늘어날 것이고, 이에 따라 노인 인구 비율은 16% 이상을 차지

---

1) “십이오”는 12차 5년간(2011-2015)을 뜻한다.

2) 유네스코의 표준에 의하면 노인을 65세로 규정하고 있지만, <중화인민공화국 노인권익 보장법(中華人民共和國老年人益保障法)>(2012)제1장 제2조는 “본 법에서 정의한 노인은 만 60세 이상의 국민을 말한다”라고 규정하였다. 따라서 중국사회에서 말하는 “노인”은 만 60세 이상의 노인을 가리킨다. 중국사회가 고령화에 진입한 것도 60세 이상 노인의 기준으로 하였다고 볼 수 있다.

할 것으로 전망된다. 유네스코 데이터에 따르면, 2000년 중국의 노인 인구 비율은 세계 평균 수치와 같은 10%였으나 2010년도에 이르러 중국의 노인 인구의 비율은 3.3%가 증가된 반면 세계 평균 수치는 1.0%만 증가한 것으로 나타났다. 현재 중국은 전 세계에서 유일하게 전체 노인 인구가 1억 명 이상을 넘은 나라다. 이처럼 중국의 고령화 현상은 점차 심각해져 가고 있는 추세이고, 향후 다양한 사회문제를 야기할 것으로 보이며, 전체 인구 규모 자체가 거대하여 고령화 문제를 해결하기에 상당한 어려움이 따를 것이라 생각된다.

이와 같은 중국의 고령화 현상 가운데서도 중국의 독거노인 수 증가는 특히 주목해 볼만 하다. 중국에서는 독거노인을 자녀가 없거나 자녀와 함께 살지 않은 독거 또는 부부노인으로 정의한다.<sup>3)</sup> 중국은 1970년대부터 계획생육(計劃生育) 정책을 실시한 다음에 한 가정에서 자녀를 하나밖에 못 낳았다. 이러한 정책으로 인해 21세기에 들어간 후에 중국의 독거노인들의 수도 늘어났다. 2010년 전국 노령판(老齡辦)에서 발표한 〈중국 성향 노년인구 상황 추적조사(中國城鄉老年人口狀況追跡調查)〉에 따르면, 2010년 현재 중국 도시 독거노인은 전체노인 인구의 49.3%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이는 지난 2006년 결과에 비해 8% 정도 증가한 것이고, 2000년 조사 결과와 비교한다면 10.4%가 증가한 수치다. 2000년에서 2010년 사이 중국 도시 거주 독거노인이 전체 노인인구에서 차지하는 비율은 42.0%에서 54.0%로 증가되었다.

독거노인 수의 증가는 그들에 대한 사회복지 서비스 공급 및 수요의 증가로 이어졌다. 독거노인들이 자녀와 함께 살고 있지 않기 때문에 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄과 정신적으로 자녀와 함께 살고 있는 노인보다 많은 욕구를 가지고 있다. 하지만 기존의 사회복지체계는 빠르게 증가하는 독거노인의 수와 다양한 욕구를 충족시키기에는 낙후되어 있는 상태

---

3) 여기서 말하는 중국의 “독거노인”은 한국과 정의하는 “독거노인”과 달리 자녀가 없거나 자녀와 함께 살지 않은 독거노인 혹은 부부노인을 말한다. 중국에서는 “공소노인”을 부르지만 본 논문에서는 명칭을 통일하기 위해 “독거노인”으로 쓰인다. 한자어 “공소노인(空巢老人)”은 “공소가족(空巢家庭)”과 “노인”의 두 가지 개념을 포함하는 개념으로, “공소”란 “빈 거주지”를 말하며 집에 자녀가 없음을 의미한다.

다. 독거가족의 증가는 중국의 전통양로모델에도 부정적인 영향을 미친다. 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄, 정신적 측면에서 생기는 문제들을 제시간에 해결하지 않으면 여러 가지의 심각한 사회문제를 일으킬 수 있다. 최근 몇 년 간에 중국사회에서 일어난 “독거부부 사망 무인 발견”사건, “독거부부 자녀 심고”사건 등 사건은 바로 독거노인들이 가지고 있는 욕구를 충족하지 않기 때문에 일어난 문제다. 이러한 문제는 중국 전 사회의 주목을 받고 있다. 따라서 그들이 가지고 있는 문제점을 해결하기 위해 방법을 마련할 필요가 있다고 볼 수 있다. 본 연구자는 향후 독거노인의 사회복지적 욕구를 충족시키려 노력하는 것이 중국 사회가 급속히 해결해야 할 과제라 보고, 새로운 노인복지 체계를 발전시킬 필요성이 있다고 생각한다. 현재 중국은 앞에서 기술한 사회적 배경과 더불어 홍콩, 대만 등 지역 노인복지에 대한 경험을 통해 점차적으로 지역사회서비스의 역할을 강화하고 있고, 지역사회 발전 강화에 대한 정책들을 만들어 나가고 있다. 2002년 2월, 국무원 판공청(國務院辦公廳)에서 민정부(民政部) 등 11개 부서가 <사회복지 사회화 실현 재촉 의견에 관하여(關於加快實現社會福利社會化的意見)>를 전달했다. 이 보고서에서는 사회복지 사회화에서 추구하는 양로공양(養老供養)의 방식을 “가정을 위주로 하고, 지역사회에 의탁하며 사회복지 기관으로 보충”으로 정하여 발전 방향을 명확히 제시하였다. 이리하여, 현재 중국 지역사회서비스는 노인복지와 긴밀한 관계를 맺게 되었고 지역사회는 가정양로(家庭養老)<sup>4)</sup>의 가장 중요한 수단이 되었다(董紅亞, 2011).

2008년 전국노령관, 민정부 등 9개 부서는 함께 <전면적으로 가정양로 서비스 사업을 추진하는 의견에 관하여(關於全面推進居家養老服務工作的意見)>를 발표했고, 이 보고서는 가정양로를 진행하는 데 있어 정부 주도하에 사회 전체의 전면적 참여를 명확히 제시했다. 그 내용에 따르면 중국 정부는 적극적으로 도시는 물론 지역사회 내에서 가정양로를 보편적

4) 양로(養老)는 노인이 퇴직한 후에 노후생활을 보내는 방식을 뜻함. 가정양로(家庭養老)는 노인이 시설에 입주하지 않고 자신의 집에 거주하면서 여러 가지의 사회지지를 받으면서 노후생활을 보내는 뜻으로 중국의 전통적인 양로모델임. 거가양로(居家養老)의 표현도 쓰인다.

으로 진행시키며, 적극적으로 농촌에서 실시하는 방향으로 추진한다고 한다(董紅亞, 2011). 국무원이 2011년 발표한 <“십이오” 기획>에서는 “십이오”시기 노령사업의 주요 발전 목표중 하나로 “가정 기초, 지역사회 의거, 시설 지지의 양로 서비스체계로 가정양로와 지역사회 양로 서비스 네트워크를 완전하게 한다”를 제시했다. 이처럼 노인을 위한 지역사회서비스 발전은 중국의 고령화로 인해 발생하는 각 종 사회문제를 해결하는 데 중요한 수단이 될 것이라 생각한다.

위와 같은 중국 정부의 강력한 의지는 현재 각 지역의 지역사회서비스 발전에 강력한 동인이 되고 있다. 특히 노인 대상의 지역사회서비스는 사회 각 계층의 주목을 받고 있다. 노인에게 가장 적합한 사회복지서비스를 제공하기 위한 방법에 대한 고민은 현재 각 지역사회 발전에 있어 가장 중요한 과제가 되었다. 독거노인은 노인 인구 중에서도 취약한 집단이므로 그들에게 맞는 다양한 지역사회서비스가 더욱 필요하다고 생각한다. <“십이오” 기획>의 성과 평가에 따르면 지난 “십일오5)”기간에 착실히 추진된 노인 서비스 체계는 도시에서 시작하여 점차 농촌으로까지 발전해 왔다. 노인복지서비스시설과 노년활동시설의 건설은 앞으로도 계속 확대되어 갈 것이다. 중국 내 노인들의 지역사회서비스의 욕구는 계속 증가할 것이고 이를 충족시키기 위한 방안은 향후 사회 발전의 주요 목표가 될 것이다.

본 연구자는 상기 서술한 중국 사회배경을 바탕으로, 중국 내 도시 독거노인을 위해 실시되는 지역사회서비스에 대한 연구를 진행하고자 한다. 주된 연구 내용은 중국 도시 독거노인의 욕구와 관련된 지역사회서비스 제공 현황에 대한 것이다. 이에 더해 현재 중국 내에 거주하고 있는 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계를 평가하고, 중국 정부의 2012년 중국공산당 제18차 전국대표대회6)와 2013년 제12기 1차 양회(兩會)7)

5) “십일오”는 11차 5년간(2006-2010)을 뜻한다.

6) 중국공산당 전국대표대회는 5년간 한 번씩 진행. 제18차 전국대표대회는 2012년11월8일에 베이징에서 개최되었다.

7) 양회는 전국인민대표대회(全國人民代表大會)와 중국인민정치협상회(中國人民協商會議)의 줄임말임. 5년 간 한 개씩, 매년 3월 한 차로 진행. 2013년 제12기 1차 양회는 3월5일~3월17일

이후 새로운 정치구조 하에 시행되고 있는 노인 및 지역사회 관련 정책을 바탕으로 한 독거노인을 위한 정책을 진단하고 발전 방향을 예측하며, 중국의 현실에 맞는 새로운 독거노인을 위한 지역사회서비스체계를 제시하고자 한다. 연구방법은 문헌조사 및 지역사회 근무자와 대상 독거노인에 대한 심층 인터뷰의 연구방법을 활용할 것이다. 특히 베이징시는 중국의 수도로써 다른 도시와 비해 지역사회의 발전이 잘 될 뿐만 아니라 더 많은 제도를 실시하고 있다. 민정부에서 정책이 나오면 가장 먼저 실시하는 도시이기도 한다. 따라서 베이징시는 중국 전국적으로 지역사회서비스가 가장 잘 제공되고 있는 도시이고 대표성이 있기 때문에 본 연구는 베이징을 중심으로 살펴보고자 한다.

## 제2절 연구문제 및 연구의 중요성

### 1. 연구문제

현재 중국 도시 지역사회에서 사회 취약 계층에게 제공되는 서비스는 주로 노인, 아동청소년, 장애인 등을 대상으로 한다. 2010년 〈중국민정통계연간〉에 따르면, 2009년의 중국 전역에 위치한 지역사회서비스센터의 노인 관련 사업은 47,520개로 가장 많은 것으로 나타났다. 또한 노령인구의 증가로 인해 늘어나는 사회문제에 대처하고자 중국 정부에서는 많은 정책을 시행하고 있다. 2008년부터 2010년까지 중국 각 지방 정부에서 노인 관련 정책을 발표했는데, 그 중 베이징시 인민정부판공청의 〈베이징시 시민 가정양로 서비스 방법에 관하여(關於北京市市民居家養老服務辦法)〉, 길림성의 〈도시 지역사회 가정양로서비스센터 설립 추진에 관하여(關於加強城市社區居家養老服務站建設的通知)〉, 상하이시 민정국의 〈본시 지역사회 가정양로서비스 사업 규범화 추진에 관하여(關於進壹步規範本市社區居家養老服務工作的通知)〉등의 정책이 대표적이다. 특히 노인 가

---

에 베이징에서 개최되었다.

운데에서도 큰 비중을 차지하며, 다양한 서비스 욕구를 지닌 독거노인 대상 지역사회서비스는 각 지역사회에서 실시하는 대표적인 서비스의 한 종류라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 독거노인을 위한 지역사회서비스를 연구 대상으로 삼고, 이에 대한 구체적인 연구 질문을 제시하면 아래와 같다:

- (1) 독거노인을 위한 중국의 현 지역사회서비스체계는 어떠한가? 현 체계의 문제점 및 한계점은 무엇인가?
- (2) 독거노인을 위한 중국의 지역사회서비스체계는, 독거노인의 다양한 욕구들(경제적, 의료적, 일상생활 돌봄, 정신적)을 어떻게, 어떤 방식으로 충족하고 있는가?
- (3) 새로운 정치구조 하 중국의 상황에 적합한 독거노인 지역사회서비스 체계는 무엇인가? 구체적으로 서비스 내용, 전달 체계, 재정 조달 및 인력에 있어서 어떠한 체계가 요구되는가?

## 2. 연구의 중요성

본 연구자는 정책, 실천과 연구의 세 가지 관점에 입각하여 위에 제시한 연구문제들의 중요성을 보고자 한다.

### (1) 정책 방면

2012년 중국공산당 제18차 전국인민대표대회(全國人民代表大會, 이하 18대)에서는 경제건설, 정치건설, 문화건설, 사회건설과 생태건설이 포함된 “오위일체(五位一體)”의 새로운 이념이 제기되었다. 또한 복지를 중점으로 하는 사회건설은 민생과 관리가 협력하여 사회건설을 강화시키고, 17대 회의에서 제기되었던 “전체 국민의 학유소교(學有所教), 노유소득(勞有所得), 병유소의(病有所醫), 노유소양(老有所養), 주유소거(住有所居)<sup>8)</sup>”의 기초 위에 새로운 토대를 구축하고 전체 국민의 보다 나은 생활

을 보장하기 위하여 최선을 다한다는 의사를 밝혔다. 2013년 개최된 양회에서 발표된 〈국민경제와 사회발전 기획 보고(國民經濟和社會發展計劃報告)〉에서는 경제사회발전의 주요 목표 중 하나로 국민 복지를 대대적으로 보장하고 개선하며 국민의 생활수준을 향상시킬 것을 명확히 제시하였다. 이것은 중국 공산당의 정책 방향이 경제발전을 추구하는 동시에 사회 복지 사업도 강화시키려 하고 있음을 보여주는 것으로, 복지에 중점을 둔 사회건설을 통해 중국이 새로운 사회발전의 단계로 진입해 가고자 함을 나타낸다.

21세기 들어 빠르게 인구 고령화 사회로 진입한 후 발생한 사회문제는 중국 전역에서 관심을 갖는 이슈다. “노유소양(老有所養)”은 사회건설의 발전, 복지를 개선하는 데 가장 중요한 부분이 되었으며 중국이 화해사회(和諧社會)<sup>9)</sup>를 실현하는 데 필요한 가장 큰 목표 중 하나가 되었다. 현재 중국은 소강사회(小康社會)<sup>10)</sup>의 목표를 실현한 상태이나, 전 세계적으로 보면 일인당 국민소득이 중간 이하의 수준을 유지하고 있다. 따라서 노인복지 분야를 발전시키는 데 필요한 자금과 인적, 시설 자원이 아직도 부족한 편이다(汪黎黎, 2008). 중국의 전통적인 가정양로 모델이 약화되면서, 독거노인들의 사회복지서비스에 대한 욕구는 지속적으로 증가하여

8) 학유소교(學有所教), 노유소득(勞有所得), 병유소의(病有所醫), 노유소양(老有所養), 주유소거(住有所居): 공부를 하려면 교육을 받을 수 있고, 노동을 하면 소득을 받을 수 있고, 질병이 생기면 의료서비스를 얻을 수 있고, 노년기에 들어가서 양로 서비스를 받을 수 있고, 주거 방면에서도 걱정이 없는 바람직한 생활 상태를 말한다.

9) 화해사회(和諧社會) 건설론: 2005년 3월에 열린 양회(전국인민대표대회와 중국인민정치협상회의)의 이슈는 사회주의 화해사회 건설과 반국가분열법 초안의 통과임. 사회주의 화해사회론은 1980년대와 1990년대에 이르기까지 “인민의 일부를 부유하게 만들고, 이를 기관차 삼아 그 뒤에 가난한 인민이라는 열차를 연결하여 끌고 가게 하는” 사회를 건설하려는 시도임. 덩샤오핑의 고속 성장정책으로 중국이민은 마오쩌둥 시대의 유산인 가난과 굶주림에서 해방되었으나, 지역 간, 도농간, 계층 간 격차가 점차 심화되었음. 2002년 중국 공산당의 고베는 후진타오의 손으로 넘어왔고 그는 크게 훼손된 평등구조를 복원하고 대대적인 군중 및 언론을 동원하여 사회적 모순을 해결하기 위한 방안을 모색한다.

10) 소강사회(小康社會): 소강사회는 대동사회(大同社會) 전단계로 모든 국민이 걱정 없이 자동차 따위의 소비재를 구매하며 살 수 있는 먹고 살만한 사회를 칭함. 중국 덩소핑이 개혁개방을 할 때 내세웠고, 이후 1997년 장쩌민 주석은 15기 전국인민대표대회에서 “소강사회 건설”을 천명했음. 16대에서는 2020년까지 중국은 전면적으로 소강사회 달성을 목표로 삼고 구체적인 전략을 배치했다.



왔다. 이런 상황에서 중국 독거노인의 사회복지서비스를 탐구하고, 복지 특징을 연구하는 것은 중국 사회보장체계를 완성하고, 바람직한 사회건설에 이바지하는데 있어 반드시 필요하다고 생각한다. 현재 중국의 도시 지역에서는 이미 “독거화” 현상이 나타나고 있는데, 이에 따라 발생한 부정적인 영향은 개인, 가정뿐만 아니라 사회의 각 영역에 영향을 미치며 중국이 화해사회를 실현하는 데 커다란 걸림돌이 되고 있다. 따라서 도시 독거노인에 대한 사회복지체계를 완성시키는 것은 중국의 발전과 화해사회 건설의 목표를 실현하는 데 있어 중요하다고 할 수 있다.

18대 회의에서는 사회건설의 발전, 도시 농촌 사회보장 체계 건설의 추진 부분에서 인구 고령화에 적극적으로 대응하고, 대대적으로 노인복지사업과 산업을 발전시켜야 함을 명확히 제시하였다. 12기 1차 양회에서는 사회복지를 개선시키고, 사회보장체계를 강화시키는 부분 중에 사회보장 공공서비스의 역할 건설을 강화시키고, 적극적으로 노령사업을 발전시키고 사회양로서비스의 건설을 재촉할 것을 명시하였다. <“십이오” 기획>에서 중국 노령사업의 주요 발전 목표는 “가정 기초, 지역사회 의거, 시설 지지”이고, “십이오”기간의 말기인 2015년까지 중국 도시 노인을 위한 지역사회서비스 실시 비율 100% 달성이다. 현재 중국 지방정부는 해당 도시 지역에서 “9073” 또는 “9064” 양로모델<sup>11)</sup>을 추진하고 있다. 新華網의 보도(2009)에 의하면 “9073” 또 “9064”모델은 중국의 지역사회가 제공하는 재가복지서비스를 바탕으로 하는 가정양로, 정부가 구입한 지역사회에 소속된 데이케어센터와 전일제케어센터 등 유료 민영화 시설을 바탕으로 하는 지역사회양로, 그리고 양로원과 같은 국가의 양로서비스기관을 사용하는 시설양로의 노인 비율이 각각 90%, 7%, 3%와 90%, 6%, 4%로 나타났다. 이를 통해 중국 현 정부가 지역사회의 중요성을 명시하고, 중국 민정부도 양회 기간에 정부의 재정 투입을 강화하며 사회의 참여를 확대하는 동시에 충분히 시장 자원을 배치할 것을 지향하

11) 현재 베이징시, 광주시, 항우조시 등 도시에서는 “9064” 양로모델을 추진하고 있다. 상하이시 등 도시에서는 “9073” 양로모델을 추진하고 있다.

고 있음을 알 수 있다.

따라서 본 연구는 중국 베이징시를 중심으로 독거노인을 위한 지역사회 서비스에 대한 검토를 통해 지역사회 건설과 지역사회의 효능 발휘에 도움이 되고, 중국의 사회양로 발전과 사회건설 및 복지사업 개선에 이바지할 수 있을 것이라 본다. 이와 더불어 본 연구는 “십이오” 노령사업의 정책 목표를 완성하는 데에도 영향력을 끼칠 수 있을 것이라 생각한다.

## (2) 실천방면

중국은 1970년대 초기에 전국적으로 “계획생육(計劃生育)”<sup>12)</sup> 정책을 실행하였고 “만혼(晩婚), 만육(晩育), 소생(少生), 우생(優生)”<sup>13)</sup>을 장려하여 총 인구수를 계획적으로 통제하려고 하였다. 계획생육은 중국의 가장 기본적인 국가 정책의 하나로서 실시 후 중국의 인구 문제와 발전문제에 큰 영향을 미쳤다. 계획생육 이후 출생률이 급속히 떨어지는 등 인구 증가 추세를 통제하는데 성공했지만, 이후 세대교체 등과 관련한 문제를 소홀히 한 결과, 현재 심각한 고령화 문제에 직면하게 되었다. 중국의 인구 출생률은 1970년 33.59%, 1976년 20.01%, 1980년 18.21%, 1995년 17.12%까지 계속해서 줄어들었고, 2010년에는 12.13%까지 감소하였다. 과거 “고출생률, 저사망률, 고자연증가율”에서 “저출생률, 저사망률, 저자연증가율”의 유형으로의 전환을 완성하였다. 인구가 급속히 감소함에 따라 가족구조도 변화하였다. 특히 중국 도시 거주 가족의 대부분은 핵가족으로 변화했다. 또한 계획생육 정책으로 인해 도시 내 외동자녀 가족이 증가함에 따라 인구 고령화에 따른 새로운 문제점들이 나타났다. 21세기에 진입한 후, 초기의 외동자녀들은 집을 떠나서 진학, 취업, 결혼 후 “독거화(空巢化)” 문제를 불러일으켰다. 지난 시대의 독거노인과

12) 計劃生育정책은 1970년부터 실행된 중국의 기본 정책이다. 이는 도시 기혼 부부는 한 자녀만 낳을 수 있다는 것을 정의한다. 하지만 농촌부부, 소속민족 부부, 양방이 모두 외동자녀인 부부 등 특별한 경우는 제외된다.

13) 만혼(晩婚), 만육(晩育), 소생(少生), 우생(優生)은 늦게 결혼하는 것, 늦게 낳는 것, 적게 낳는 것, 우량아로 낳는 것을 의미한다.

비하면, 그들은 약 15년 일찍 “독거기(空巢期)”에 들어가고 따라서 독거의 시간도 길어진다. 외동자녀들이 결혼한 후, 부모와 함께 생활하려는 생각이 있더라도 요즘의 젊은 부부 세대에서는 외동자녀라는 한계 때문에 양쪽 부모와 모두 함께 생활하고자 하는 욕구를 만족하기가 어렵다. 따라서 최소 한 쪽 부모는 자발적이거나 수동적으로 독립적인 생활을 맞이해야 한다(汪黎黎, 2008). 이러한 의미에서, 중국의 계획생육 정책은 “독거화”와 밀접한 관련이 있음을 알 수가 있다. <중국 성향 노년인구 상황 추적조사>의 결과에 따르면 2010년 전국 노인의 평균 자녀수는 3.2명이고, 그 중에 도시는 2.7명으로, 농촌은 3.6명으로 나타났다. 이 수치는 2000년과 2006년과 비해 현저히 감소한 것이다. 전국 독거노인은 49.3%(독거노인9.7%, 부부노인39.6%)를 차지하며, 2006년 결과에 비해 8% 정도 증가했고, 2000년 조사 결과와 비교해 약 10.4% 정도 증가한 수치다. 2000년부터 2010년까지 10년 간 중국 도시 독거노인의 비율은 전체노인의 42.0%에서 54.0%로 증가하였고 도시 혼자 사는 노인의 비율은 7.4%에서 8.6%로 증가했으며 부부노인의 비율은 34.6%에서 45.6%로 증가되었다. 이런 불가피한 독거화 현상은 중국 노인복지사업의 발전에 있어 새로운 과제가 되고, 파생되는 여러 가지 문제에 대한 해결방안을 연구하는 것은 중국 노령사업의 발전에 큰 기여가 될 수 있다고 본다. 특히 독거노인 중에 “실독가족(失獨家庭)”<sup>14)</sup>의 수도 계획생육 정책 실시 이후 점차 증가하고 있고 전 사회의 주목을 받고 있다. 일반적으로 실독가족의 경우 자녀 사망 시 적절한 출산 시기를 놓치게 되어 둘째 자녀를 출산하기가 어렵다. 따라서 그들이 가지고 있는 욕구는 더욱 심각하고 해결을 필요한 상황이다.

한편, 중국 정부가 갈수록 지역사회의 역할을 강조함에 따라 중국 도시 지역사회가 급속히 발전하기 시작했다. 지역사회는 노인복지 건설 방면에 중요한 역할을 하고 있고, 또한 나날이 심해져 가는 중국 독거화 문제로

---

14) “실독가족”이란 외동자녀가 사망한 후, 부모가 다시 출산하지 않거나 자녀를 입양하지 않은 가족을 의미한다.

인한 독거노인들의 노인복지서비스, 특히 정신보건 등 방면에서의 새로운 욕구를 밝혀내고 있다. 따라서 본 논문에서는 독거노인의 욕구와 문제에 기초하여 그들을 위한 지역사회서비스체계를 개선하고 새로운 정치구조와 발전 방향을 예측하며, 선진 국가들의 경험을 바탕으로 중국의 현실에 맞는 새로운 독거노인을 위한 지역사회서비스체계를 제시하고자 한다. 이를 통해 중국 도시의 심각한 독거화 현상이 미시, 중시, 거시적 맥락에서 사회에 미치는 부정적인 영향을 제거하는 것은 높은 실천적 함의를 가진다고 하겠다.

### (3) 연구방법

한 국가의 독거화 현상은 그 국가의 정치, 경제, 문화적 배경과 밀접한 관계를 맺고 있다. 유교 전통문화 사상을 중시하는 동양보다 서양에서는 출산, 양육, 노인 부양을 사회가 책임져야 할 것으로 본다. 한편, 서구 선진 국가들은 비교적 잘 갖춰진 사회보험제도와 사회복지서비스체도를 시행하여 노인들의 다양한 복지 욕구를 비교적 잘 충족시키고 있다. 따라서 서양에서는 도시 독거노인에 대한 연구 분야가 대체로 노인들의 정신보건과 의료보건 방면에 편중되어 있다(汪黎黎, 2008). 하지만 중국에서는 21세기 초반에 이르러서야 본격적으로 고령화 사회에 진입하여, 노인 관련 연구가 상대적으로 미미한 편이다. 특히 독거노인이 급증하면서 다양한 사회문제가 곳곳에서 발생한 후에야 학자들의 관심이 집중되었고, 이에 관련 연구가 서서히 늘어나고 있는 상태다. 또한, 지역사회서비스에 관한 연구도 최근 지역사회의 역할에 대한 관심이 높아지고, 지역사회의 기능이 강화됨에 따라 점차 늘고 있다.

중국 도시 독거노인에 관한 연구들을 전반적으로 살펴보면 대부분 독거노인의 양로체계에 관한 연구들이 많다. 이 연구들은 독거노인의 양로체계 전반에 대한 분석을 위주로 하다. 이 중 "사회양로", "가정양로", "독거노인의 사회적 지지체계"에 관한 부분에서 독거노인을 위한 지역사회서비스의 내용을 언급하고 있지만 독거노인의 욕구에서 출발하여 그들을 위

한 지역사회서비스체계를 분석하는 연구가 없는 실정이다. 한편, 중국의 지역사회에 관한 연구 대부분은 지역의 전면적인 체계 분석을 위주로 하고 있다. 비록 노인을 위한 지역사회서비스의 연구는 점차 증가하고 있지만 그 중에 노인 지역사회서비스체계를 분석했으며, 문제 한계점 및 개선 방안도 모색했지만 독거노인만 위한 지역사회서비스에 관한 연구는 부족한 상태다. 특히 중국의 18대와 제12기 1차 양회 이후, 새로운 정치구조 하의 중국 사회 상황을 반영하여 독거노인을 위한 지역사회서비스 체계 구성을 살펴본 연구는 전혀 되어있지 않다. 따라서 본 연구는 중국 베이징을 중심으로 독거노인을 위한 지역사회서비스에 대해 질적 연구와 문헌연구를 진행하여, 새로운 정치구조의 정책 방향과 내용을 따라 중국 사회 상황과 적합한 지역사회서비스체계를 제시하고자 한다. 이를 통해 중국의 독거노인을 위한 지역사회서비스 연구에 기여하고, 중국 도시 독거노인의 사회복지체계 발전에 도움을 주고자 한다.

## 제2장 이론적 배경 및 선행 연구

### 제1절 중국 독거노인의 성격

#### 1. 독거노인의 개념

한국에서 독거노인이란 노년에 배우자를 사별했거나 무자녀로써 노후 부양을 받지 못하는 빈곤층 또는 자녀가 있어도 부양능력이 부족하여 별거상태인 노인을 말한다. 한편, 중국에서는 “독거노인”을 “공소노인”이라고 부른다.<sup>15)</sup> 한자어 “공소노인(空巢老人)”은 “공소가족(空巢家庭)”과 “노인”의 두 가지 개념을 포함하는 개념으로, “공소”란 “빈 거주지”를 말하며 집에 자녀가 없음을 의미한다. 대체로 중국에서는 독거가족 정의에 있어 가족생활주기(Family Life Cycle)이론을 적용하고 있다. 이 이론은 한 인간이 가족생활에서 경험하는 성장, 결혼, 출산, 육아, 노후의 각 단계에 걸친 시간적 연속을 말한다. 가족생활주기이론은 신혼기, 자녀 양육기, 초등 교육기, 중등 교육기, 청년기, 자녀 독립기, 중년기, 노년기의 8가지의 단계로 나눈다. 이 이론의 분류에 따라 중국에서 말하는 독거기는 자녀 독립 후 부모가 중년으로 진입하지 않은 시기를 말한다. 하지만 중국의 상황에 비추어 볼 때, 가족생활주기에서 정의한 독거기는 단지 독거 가족의 시작일 뿐이다.

중국학자 修新(1986)은 독거가족을 마지막 자녀가 집을 떠나는 시기부터 배우자 한 쌍의 사망 시기까지, 부부 단 두 명으로 구성된 가족으로 정의했다. 하지만 이 정의는 핵가족에만 한정되어 있고, 한 부모 가족과 독거가족 등의 상황을 제외하고 있다. 穆光宗(2002)는 독거가족을 자녀와 함께 살지 않은 노인 가족으로 정의했다. 이 정의는 한 부모 가족과 혼자 사는 독거가족을 포함시키고 있지만, 일부러 자녀를 낳지 않으려는

---

15) 명칭을 통일하기 위해서 본 연구는 독거노인이라고 한다. 공소가족은 독거가족이라고 한다.

딩크가족 등의 상황을 제외하는 한계를 갖는다.

汪黎黎(2008)는 그의 연구에서 독거가족을 중·노년 부부 또는 개인으로 구성된 가족으로 정의했다. 이 정의는 자녀 유무를 기준으로 독거가족을 두 가지로 분류하고 있다. 하나는 전통적인 의미의 독거가족, 즉 일반 상황의 독거가족으로, 가족생명주기이론에 따라 자녀가 집을 떠나 독립적인 생활을 시작 한 후, 자녀 없이 사는 노년 가족을 말한다. 이 분류에서는 혼자 사는 독거가족과 부부 독거가족을 포함하고 있다. 또 다른 하나는 비전통적인 의미의 독거가족, 즉 특정 상황의 독거가족을 말한다. 여기서 자녀가 없거나, 또는 자녀를 출산하지 않는 경우와 자녀가 사망한 경우인 독거가족을 포함한다.

위와 같은 독거가족의 개념을 바탕으로 볼 때, 독거노인이란 독거가족에서 살고 있는 노인을 말한다. 또한 중국 법률에서는 노인을 만 60세 이상으로 정의하였다. 본 연구자는 중국이 엄격히 계획생육정책을 실행하여 대부분 가족이 일찍 독거기에 진입하게 되었다하더라도, 중국 독거노인의 연령 임계치를 60세 이상으로 두는 것이 가장 적합하다고 생각한다.

따라서 본 연구에서 정의하는 독거노인은 60세 이상 자녀와 함께 살지 않고 혼자 사는 노인 혹은 부부 노인을 말하고, 아래와 같이 4가지로 구분하고자 한다.

1. 자녀가 없거나 자녀가 사망한 독거노인(배우자 없음/이혼/배우자 사망)
2. 자녀가 없거나 자녀가 사망한 부부노인
3. 자녀가 있지만 함께 살지 않는 독거노인(이혼/배우자 사망)
4. 자녀가 있지만 함께 살지 않는 부부노인

## 2. 독거노인의 발생원인

중국의 독거노인 발생원인은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 개인과 가족 요소를 포함한 미시적인 측면이고, 다른 하나는 국가와 사회 요소를 포함한 거시적인 측면이다. 陳建蘭(2008)에 따르면, 중국 대부분 학자들의 독거가족의 미시적 측면의 발생 원인에 대한 주장은 “주거개혁으로 일으킨 거주 환경의 개선”, “세대 간 차이로 인한 사고방식과 생활 방식의 차이”, “다양한 생활방식을 인해 새로운 양로에 대한 인식 변화”, “노인이 독립적인 생활 추구”, “자녀의 부담 감소”등의 내용에 집중되어 있다고 하였다.

다음으로 거시적인 측면에서 독거노인의 출현원인을 분석하면 핵가족의 발전과 계획생육정책의 두 가지 부분으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 葛林·東蘭根(1994)은 독거가족의 출현은 도시 내 핵가족 비율 증가 추세와 밀접한 관계를 맺고 있다고 하였다. 독거현상은 일시적인 현상이 아니라 핵가족 증가 추세의 한 구성요소가 되었다는 것이다. 또한 王躍生(2006)에 따르면, 독거 단계는 핵가족 생명주기의 특정한 단계, 또는 대표적인 단계다. 중국의 도시화, 공업화에 따라 가족 구조는 핵가족으로 빠르게 변화하고 있는데, 독거노인은 바로 핵가족의 변화에서 파생되었다는 것이다.

다음으로 중국의 기본 국가 정책인 계획생육정책의 실시로 중국 인구는 급속히 감소했다. 이는 가족 구조가 핵가족으로 변화하는 중요한 원인이기도 하다. 2007년도 <국가 인구 발전 전략 연구 보고(國家人口髮展戰略研究報告)>에 따르면, 계획생육정책을 실시한 이후, 현재 중국에서는 약 1억 명의 외동자녀가 있다고 한다. 汪黎黎(2008)는 외동자녀가 결혼한 후에도 부모와 함께 살 의향을 가지고 있다하여도, 외동자녀끼리 결혼하는 부부의 경우 양가 노인과 함께 사는 것은 현실적으로 실현가능하지 않다고 주장하였다. 게다가 “실독가족(失獨家庭)”의 수도 계획생육 정책 실시 이후 점차 증가하고 있다. “실독가족”이란 외동자녀가 사망한 후, 부모가 다시 출산하지 않거나 자녀를 입양하지 않은 가족을 의미한다. 일반적으로 실독가족의 경우 자녀 사망 시 적절한 출산 시기를 놓치게 되어



둘째 자녀를 출산하기가 어렵다. 이러한 “실독가족”의 증가는 위에서 정의한 “자녀가 없거나 자녀가 사망한 여자, 남자 독거노인(배우자 없음/이혼/배우자 사망)”과 “자녀가 없거나 자녀가 사망한 여자, 남자 부부노인”의 독거노인 수가 늘어나는 것을 의미한다.

### 3. 중국 독거노인의 현황과 욕구

2010년 제3차 중국 성향 노년인구 추적조사의 결과에 따르면, 2010년까지 전국 독거노인은 전체노인의 49.3%(혼자 사는 노인9.7%, 부부노인39.6%)를 차지했다. 이는 2000년도에 비하여 10.4%, 2006년에 비하여 8%가 증가한 것이다. 2000년부터 2010년까지 10년 간 도시 독거노인의 비율은 42.0%에서 54.0%로 증가했고, 그 중 도시 혼자 사는 노인 비율은 7.4%에서 8.6%로, 부부노인은 34.6%에서 45.6%로 증가했다. 향후 10년 간 외동자녀 부모가 점차 노년기에 들어갈 것으로 예상되는데, 이에 따라 도시 독거노인이 급속히 증가할 것으로 전망된다.

중국 도시 독거노인의 욕구는 경제적 욕구, 의료적 욕구, 일상생활 돌봄의 욕구, 정신적 욕구의 4가지로 분류할 수 있다.

#### (1) 경제적 욕구

먼저 경제적 욕구는 도시 독거노인의 생존과 관련된다. 노인의 물질적인 생활수준의 질은 그들의 사회생활, 가족생활, 문화여가생활, 건강상황과 정신상황 등 여러 가지 요소와 관련이 있다. 경제적 욕구는 대체적으로 노인의 생활만족도와 행복감을 결정한다고 볼 수 있다. 중국 노령사업의 “노유소양, 노유소의, 노유소위, 노유소학, 노유소락(老有所養、老有所醫、老有所爲、老有所學、老有所樂)<sup>16)</sup>의 목적에서 일순위에 있는 노유소

16) 노유소양, 노유소의, 노유소위, 노유소학, 노유소락(老有所養、老有所醫、老有所爲、老有所學、老有所樂)은 노인은 비양을 받을 수 있는 조건, 치료할 수 있는 조건, 일할 수 있는 조건, 공부할 수 있는 조건, 오락할 수 있는 조건을 갖춘다는 뜻이다.

양은 노인의 경제적 욕구에 대한 내용을 제시한다(田雪原·王金營·週廣慶, 2006).

도시에 거주하는 노인은 대체로 공공연금을 통한 독립적인 경제적 기반을 마련해 놓고 있다. 따라서 도시 독거노인의 수입원은 대체로 자신의 연금과 양로금이고, 이에 자녀의 지원이 더해진다고 볼 수 있다. 하지만 현재 도시에서는 농촌으로부터 이주한 소수의 농민공 독거노인들을 살고 있다. 이들은 연금제도의 혜택을 받지 않고 있으며, 그들 자녀들의 경제적 상황도 일반적으로 좋지 않아 도움을 기대할 수 없는 상태다. 이러한 독거노인은 일정한 수입원이 없기 때문에 의료적, 일상생활 돌봄, 정신적 욕구를 충족하기가 힘들다. 일부 수입원이 없는 독거노인 외에, 대부분 독거노인의 지출은 그들의 월수입 수준과 비슷한 것으로 나타난다. 즉 그들 자신의 경제적 욕구를 충족할 수 있다는 것이다. 하지만 이런 독거노인들은 고정된 연금과 양로금을 받을 수 있다 하여도, 빠르게 물가가 상승하는 중국 사회에서는 아주 기본적인 일상생활 욕구만 충족할 수 있을 뿐이다. 독거노인들의 지출 항목에서 의료 지출은 높은 비율을 차지하고 있다. 의료적 욕구는 경제적 욕구에 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다(崔柳, 2011). 중국 인력자원과 사회보장부 부부장 胡曉義에 따르면 2009년 중국 도시에서 약 25%의 노인이 자신의 연금보험의 60%를 의료 쪽에 쓰인다. 이에 따라 도시 독거노인은 경제적 측면에서 일정한 욕구를 가지고 있다. 특히 상기한 독거노인 분류 중 자녀가 없는 첫 번째와 두 번째 유형의 독거노인, 연금이 없는 독거노인, 몸이 안 좋은 독거노인과 자녀의 경제적 상황이 상대적으로 좋지 않은 독거노인 등은 특수한 상황이 닥쳤을 때 경제적 욕구가 더욱 중요하게 부각된다. 네 번째 유형의 독거노인은 부양자가 있기 때문에 다른 유형의 독거노인에 비해 어느 정도 경제적 상황이 나아보이지만, 사실 이러한 독거노인의 경우 자녀가 경제적 상황이 좋지 않을 때 또는 건강이 좋지 않은 상황에 처한 경우 똑같은 경제적 욕구가 있음을 짐작할 수 있다.

## (2) 의료적 욕구

노년기는 각종 만성질환이 많이 발생하는 시기다. 노인의 건강은 그들의 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄과 정신적 욕구에 영향을 미치는 중요한 요소다. 중국 도시 독거노인 중 만성질병에 걸린 노인은 그렇지 않고 건강한 노인보다 훨씬 많은 것으로 나타났고, 그들 중 대부분은 여러 가지 만성질환을 함께 가지고 있는 것으로 밝혀졌다. 또한 발병율이 높은 고혈압, 뇌질병, 심장병, 당뇨병 등 질병은 노인의 건강을 위협한다(張紹衛, 2011). 제6차 전국 인구조사의 결과에 따르면 현재 중국에서 만 60세 이상 노인 중에 약 50% 가까이 고혈압 등 만성질환을 걸렸다. 崔柳(2011)는 중국 하남성(河南省) 초작시(焦作市)에서 200명의 독거노인을 대상으로 독거노인을 위한 지역사회양로서비스 욕구에 관하여 조사를 실시하였는데 그 결과를 보면, 기본적인 의료비용은 74%의 독거노인이 부담할 수 있다고 응답한 반면, 중병의 의료비용엔 응답자 전원이 부담할 수 없다고 응답했다고 한다. 이에 비추어 볼 때, 의료비용은 독거노인에게 아주 큰 부담이 된다고 하겠다. “질병엔 걸렸지만 치료할 돈이 없다”는 것은 독거노인이 가장 걱정하는 문제다.

독거노인 중 일부 노인은 일상생활 동작이 어려운 상황이라 더더욱 지역사회의 의료서비스가 필요하다. 독거노인들은 중병이 아니라면 대형 종합 병원을 선호하지 않는다. 거동이 불편하거나, 병원에 동행할 사람이 없어서, 또는 심하지 않은 병은 무시하려 하거나 높은 비용에 대한 부담 때문에 독거노인들은 주거지 근처 약국에서 약을 사먹거나 근교의 지역사회 의료서비스센터에서 진료를 받는 것을 선호한다. 이에 따라 독거노인의 지역사회서비스에 대한 욕구 수준은 높은 상태다. 게다가 독거노인은 지역사회에서 건강증진 상담, 심리 상담과 건강검진 등 서비스에 대한 욕구와, 지역사회 내 낮은 비용의 전문 의료서비스 제공에 대한 욕구도 있다(崔柳, 2011). 네 번째 유형의 독거노인은 비록 외형상 자녀가 있고 부부가 함께 살고 있지만, 실제적으로는 자녀가 함께 살지 않거나 바쁜 직장 생활 문화로 인해 함께 병원에 동행하지 않는 경우가 많다고 한다.

이런 상황에서 부부 모두가 나이가 들면, 한 사람이라도 아플 때 병원 동행 서비스가 필요하다. 따라서 이들에게도 상기한 독거노인의 의료적 욕구가 있다고 보아야 할 것이다.

### (3) 일상생활 돌봄의 욕구

2010년 〈중국 성향 노년인구 상황 추적조사〉의 결과에 따르면, 도시 내 일상생활 거동이 불가능한 노인은 438만 명(5.6%), 일상생활 거동이 어려운 노인은 1208만 명(6.8%)인 것으로 나타났다. 본인의 일상생활에 돌봄이 필요한 노인은 만79세 이하 9.2%, 만 80세 이상 39.9%를 차지했다. 하지만 특별 상황을 제외하고, 일반 상황에서 독거노인이 장기간 침대에 눕거나 다른 사람의 돌봄을 필요로 하면 대부분 자녀와 함께 살거나 간병인을 고용한다. 비록 대부분 노인이 식사, 옷입기, 샤워, 화장실 가기 등의 부분에서 어려움이 없지만, 일부 독거노인은 요리, 청소, 세탁과 쇼핑 부분에서 어렵다고 보고했다. 비교적 많은 독거노인은 병원에서 진료를 받을 때 힘들다고 하였다. 이를 통해 도시 독거노인은 집안일, 일상쇼핑 등 생활 돌봄 서비스에 대한 욕구가 있다는 것을 알 수 있다. 이 외에도 고령 독거노인은 집안일을 도와주는 가정부나 시간제 도우미 고용을 원하지만, 아직까지 관련 시장이 활성화 되어 있지 않고, 있다 하여도 관리 부족으로 인해 적절한 인원을 구하지 못한다고 하였다(劉豔豔, 2011). 자녀와 함께 살고 있는 독거노인이 아닌 노인은 일상생활에서 겪고 있는 어려움을 자녀의 도움을 받아 어느 정도 해결할 수가 있어, 일상생활 돌봄 측면에서 커다란 욕구가 없다고 볼 수 있다. 하지만 이에 비해 상기한 네 번째 유형의 독거노인은 나이가 들거나, 혹은 건강상태가 좋지 않을 경우 일상생활 돌봄과 관련하여 도움이 많이 필요하다고 볼 수 있다.

### (4) 정신적 욕구

독거노인들의 정신적 욕구도 아주 중요한 부분이다. 제6차 전국 인구

조사의 결과에 따르면 현재 중국에서 노년 치매와 우울증 등 정신질환은 노인들의 신체와 정신건강에 위협을 주고 있다. 60세 이상의 노인들이 치매를 걸리는 비율은 4.2%이고 점차적으로 늘어가고 있다. 2008년 중국 광주시에서 열린 “노년 기억 장애 대형 공익 강연회”에서 발표한 중국 신경학 전문가 王延平에 의하면 독거노인은 일반 노인보다 치매를 걸린 확률이 더욱 높다고 하였다. 베이징시 2007년의 실시한 조사를 따르면 65세 이상의 노인들의 우울증을 걸리는 비율은 4.2%이다. 즐거운 정신 상태는 노인들의 신체건강을 유지할 수 있는 중요한 요인으로 그들의 생활 질에 영향을 준다. 崔柳(2011)가 진행한 조사결과에 따르면, 대부분 도시 독거노인은 외롭고, 우울하며 허전한 느낌을 가지고 있다고 한다. 이에 따라 신체 기능이 불균형하게 되고, 식욕이 떨어지고, 수면의 질이 좋지 않은 증상이 나타난다. 이러한 증상을 중국에서는 “독거종합증(空巢綜合症)”이라고 부르고 있으며, 노인 우울증 등 질병에 걸릴 확률을 높이고 심각할 경우 치매 등 정신장애로 전환될 수도 있다(소利民, 2006). 앞선 네 번째 유형의 독거노인 또한 자녀가 있지만 함께 살지 않기 때문에 더 고독함을 느낄 수 있다. 특히 손자녀가 있는 경우는 이러한 외로움이 더 크다고 한다.

이러한 상황 아래서 지역사회가 독거노인을 위한 다양한 문화 활동과 정신보건 서비스를 제공한다면 큰 도움이 될 수 있다. 崔柳(2011)의 조사와 楊玉婷(2010)이 중국 소주(蘇州)에서 262명 독거노인 대상으로 실시한 조사결과에 의하면 도시 독거노인은 대부분 지역사회에서 열리는 행사에 참여하려는 의향이 있다. 그 외 참여의향이 없는 독거노인은 지역사회에서 행사가 없거나 열린 행사의 홍보 정도가 높지 않다고 생각한다. 또한 도시 독거노인은 지역사회 내에서 열리는 정신적 서비스에 대한 욕구가 있고, 특히 그 중에도 노인헬스활동, 문화 활동, 봉사활동에 대한 관심이 많다.

## 제2절 중국의 지역사회 및 지역사회서비스의 성격

## 1. 중국 지역사회의 개념

중국에서 “Community”라는 단어가 처음에 도입되었을 때 학자들이 “지방사회(地方社會)라고 번역하였다(소비, 2012). 1933년 중국학자 費孝通은 처음으로 “Community”를 “사구(社區)<sup>17)</sup>”로 번역했고, 이후 “사구”는 중국 사회학의 “지역사회”를 의미하는 전문용어가 되었다(徐寒冰, 2010).

1986년 중국 민정부는 최초로 지역사회 개념을 민정부 공공 문서에 기입했고, 도시 지역에서 지역사회서비스 사업 실시를 예고했다. 중국 도시의 지역사회는 가장 전형적인 법정 지역사회로 중국 정부가 주관하는 행정구역이며, 도시 관리 체계 하에 행정관리기관을 제정할 수 있는 말단 부서다(吳秋君, 2008).

차창훈(2007)의 지역사회는 몇 개의 주택단지인 “거민구(居民區)” 혹은 “소구(小區)<sup>18)</sup>를 묶어서 하나의 행정단위와 자치조직의 서비스를 갖는 공간을 구성하는 것을 의미한다. 즉 가도판사처(街道辦事處)<sup>19)</sup>가 관할하는 도시 주민위원회<sup>20)</sup>를 구성하여 기존의 행정규획과는 별도로 편성한 지역적인 공간을 말하는 것이다(차창훈, 2007; 소비, 2012에서 재인용).

2000년 중국 정부는 〈전국 도시 지역사회 건설 추진의 민정부 의견에 관하여(民政部關於在全國推進城市社區建設的意見)〉에서 지역사회를 “일정한 지역 범위 내에 모여 사는 사람들이 구성하는 사회생활 공동체”라고 했고, 지역의 범위는 “지역사회체계 개혁 이후 규모를 조정한 주민위원회의 관할 구역”이라고 정의했다.

---

17) 명칭을 동일하기 위해서 본 연구는 지역사회라고 한다.

18) “거민구”와 “소구”는 한국의 거주 단지와 비슷한 뜻이다.

19) 시정부의 하위기관. 시정부의 관할을 받고 있다.

20) 가도판사처의 하위 자치조직. 주민들이 스스로 자신을 관리하고 서비스를 제공한다.

## 2. 중국 지역사회서비스의 개념

중국은 Community service를 “사구복무(社區服務)<sup>21)</sup>”라고 한다. 1986년 민정부는 도시 지역에서 지역사회서비스 사업 전개를 표명했고, 이는 “지역사회서비스”라는 개념이 처음으로 나온 시기였다. 당시 “지역사회서비스”라는 개념은 영리 목적이 아닌, 사회적 가치를 수위로 삼고 있다. 이후 경제체제와 사회복지제도의 변화에 따라 지역사회서비스의 개념과 범위도 광범위하게 되었다. 일부 학자는 “지역사회서비스”를 제3차 산업의 한 구성 부분으로써, 복지적, 공익적 특성을 강조하는 동시에 시장성과 산업성의 특성도 강조한다(徐寒冰, 2010).

1987년 중국 무한(武漢)에서 개최된 “전국 지역사회서비스 사업 좌담회”에서 민정부는 지역사회서비스의 내용, 성격, 목적 등을 제시했는데, 이에 따르면 지역사회서비스는 “지역사회 내에 사람들의 물질적, 정신적 생활을 위해 공급되는 각종 사회복지 및 사회서비스”라고 정의할 수 있다.

1992년에는 중국공산당 중앙위원회와 국무원이 〈제3차 산업의 가속화 결정에 관하여(關於加快第三產業的決定)〉에서 처음으로 지역사회서비스를 제3차 산업의 범위로 기록했고, 이를 우선적으로 발전시키는 특권을 부여하였다. 1993년 국가 14개 부서는 연합적으로 〈지역사회서비스업의 가속화 발전 의견에 관하여(關於加快發展社區服務業的意見)〉를 선포하였다. 이에 따르면 지역사회서비스업은 “정부 주도 하에 지역사회 성원의 다양한 욕구를 충족하기 위해 가도(街道)와 주민위원회의 지역사회조직에 의거하여 사회복지서비스를 지니는 주민 서비스 업”으로 정의되고, “지역사회 사회복지서비스업, 주민 편의 서비스업과 노동자 사회보험 관리 서비스업으로 구성된 사회보장체계와 사회화 서비스체계 중에 중요한 업종”의 성격을 갖는다.

2000년 민정부는 〈전국 도시 지역사회 건설의 추진의 민정부의 의견

---

21) 명칭을 통일하기 위해서 본 연구는 지역사회서비스라고 한다.

에 관하여(民政部關於在全國推進城市社區建設的意見)에서 지역사회서비스를 “노인, 아동, 장애인, 사회빈곤계층, 군인가족 대상으로 전개되는 사회구호와 복지서비스, 지역사회 주민을 대상으로 하는 주민 편의 서비스, 지역사회 단위를 대상으로 하는 민간화서비스, 실업자 계층을 대상으로 하는 재취업서비스와 사회보장 사회화서비스”라고 제시함으로써 그 주요 대상 및 내용을 밝혔다.

2006년 4월, 국무원은 〈사회서비스사업의 강화 및 개선 의견에 관하여(關於加強和改進社會服務工作的意見)〉에서 상대적으로 완전한 사회서비스체계를 제시하였다. 이에 따르면 지역사회서비스는 “무상(無償) 및 저가로 제공하는 지역사회 복지성, 공익성 서비스를 포함할 뿐만 아니라 무상 및 저상으로 제공하는 지역사회 주민 편의 물질, 문화, 생활 서비스도 포함한다”의 광의적 의미로 정의된다. 그 당시 민정부 부장인 李學舉은 〈의견〉에 대한 기자회견에서 “지역사회서비스는 정부, 지역사회 주민위원회 등 각 부서에서 직접 지역사회 구성원에게 제공하는 공공서비스와 기타 물질, 문화, 생활 등 서비스”라고 언급했다. 이는 현재까지 중국의 지역사회 건설을 주관하는 정부 부서에서 지역사회서비스체계의 정의에 대하여 내린 가장 전면적인 해석이라고 할 수 있다(孫琦, 2009).

### 3. 중국 지역사회서비스의 현황

#### (1) 서비스 대상 및 운영주체

중국의 지역사회서비스 대상자는 연도별로 변화해 왔는데, 최근의 서비스 대상은 2000년 중국 정부가 발표한 〈전국 도시 지역사회 건설 추진의 민정부 의견에 관하여〉에서 찾아 볼 수 있다. 〈의견〉에 따르면 서비스 대상자는 크게 5가지로 나눌 수 있다. 자세한 분류 내용은 아래와 같다:

- ① 사회의 최약요보호 대상자인 노인, 장애인, 아동청소년을 대상으로 하는 지역사회서비스
- ② 사회빈곤계층을 대상으로 하는 지역사회서비스



- ③ 군인가족을 대상으로 하는 지역사회서비스
- ④ 지역사회 주민을 대상으로 하는 주민 편의 서비스
- ⑤ 실업자 계층을 대상으로 하는 재취업서비스와 사회보장 사회화서비스

2011년 중국 국무원 판공청에서 발표한 〈지역사회서비스체계 건설의 “십이오” 기획〉에서 정의한 지역사회서비스체계는, 지역사회가 기본적인 부서로 각 종 지역사회서비스 시설을 통해 전체 주민과 단위를 대상으로 그들의 생활 욕구를 만족시키고 생활수준을 높이하고자 하는 공공서비스, 자원봉사서비스, 주민편의서비스로써, 중국 공산당 각급 위원회가 통일적으로 지도하고 정부 및 사회 다차원적으로 지지, 참여하는 것이다. 이에 따르면 중국의 지역사회서비스 운영 주체는 정부 부문과 민간조직, 지역사회서비스를 경영하는 기업과 개인으로 분류할 수 있다(唐忠新, 2005). 정부 부문은 주로 중국 정부의 구성부서인 민정부, 각 시·자치구 정부와 가도판사처로 구성되고, 민정부는 지역사회 서비스에 관한 법률과 규정을 제정하여 서비스를 제공하는 각 지역사회에서의 상황 감독 및 관리, 서비스 체계의 상황 조사 및 홍보와 서비스 종사자 인력에 대한 직업훈련 등을 담당하고 있다. 한편 각 시·자치구 정부는 민정부의 정책에 따라 해당 지역의 지역사회 발전 계획과 방안을 제시하여 관리한다. 가도판사처는 실천현장에서 정부의 지도를 따라 직접 지역사회 주민을 접하는 부문으로 지역사회 서비스에 대한 감독관리, 서비스센터 설치·운영 등 일련의 지역사회서비스를 직접 제공하는 역할을 한다.

한편, 정부 외 운영주체로는 민간조직과 지역사회서비스를 경영하는 기업과 개인이 있다. 중국의 민간조직은 주로 사회단체, 비영리단체와 기금회로 나눌 수 있는데, 이들 단체들은 각각 지역사회에서 제공하는 각종 프로그램과 활동에 적극 참여하고 있다. 지역사회서비스를 경영하는 기업과 개인은 지역사회에서 운영을 맡고 있고, 주로 지역사회에 민간 양로서비스, 일반인 가사 서비스, 문화 엔터테인먼트 서비스 등 유료 서비스를 제공함으로써 영리를 추구하고 있다.

## (2) 서비스 제공 내용

2011년 〈지역사회서비스체계 건설의 “십이오” 기획(社區服務體系建設十二五規劃)〉에 따르면, 현재 중국에는 6,923개 의 도시 가도가 있으며 8.7만 개의 지역사회가 있다. 또한 지역사회서비스센터는 3,515개, 지역사회서비스센터는 44,237개 이고, 지역사회종합서비스시설의 비율은 전체의 50.81%를 차지하고 있다.

지역사회에서 제공하는 서비스 내용은 2006년의 〈사회서비스사업의 강화 및 개선 의견에 관하여(关于加强和改进社會服務工作的意見)〉에서 살펴 볼 수 있다. 이를 소비(2012)가 재정리한 것은 아래의 〈표1〉과 같다.

〈표1〉 지역사회서비스의 내용

서비스 내용	세부 분류
지역사회 취업알선서비스	실업자의 취업알선, 실업보험, 최저생활보장 사업 등
지역사회 사회보장서비스	양로보험 및 퇴직자에 대한 관리 등
지역사회 구제서비스	실업자와 도시 최저생활보장 대상자에 대한 관리 및 소득 실태 파악, 지역사회 자선사업에 대한 추진, 후원 접수에 대한 강화 등
지역사회 보건 및 자녀 출산·양육 서비스	지역사회 주민을 위해 질병 예방 및 보건, 일반 질병에 대한 진료서비스, 지역사회 보건서비스센터의 설립 등
지역사회 문화·교육·체육 서비스	기층 주민을 위한 공익적 문화사업에 대한 추진, 지역사회 휴게실, 공연장 등 오락 시설에 대한 감독 및 관리, 청소년을 위한 사회실천활동의 실시 등
지역사회 이동인구에 대한 관리와 서비스	이동인구는 현지 주민과 같이 누리는 서비스, 관리와 홍보체계에 대한 설립, 이동인구

	의 일상생활 및 취업에 양호한 환경의 창립 등
지역사회 안전서비스	경비실의 설립 및 강화, 주민치안팀의 설립, 비행청소년에 대한 교육, 소방 안전 수준에 대한 강화 등
지역사회 공적서비스에 대한 개선	공적서비스의 민간화, 현대화, 자동화에 대한 추진 등

〈“십이오” 기획〉에 따르면 제11차 5년 간(2006-2010) 위의 표에서 언급한 내용 외에, 지역사회서비스의 내용은 계속 확대되고 있다고 한다. 그 내용에는 가사 서비스, 단지 주택 관리 서비스, 양로육아 서비스, 식품배달 서비스, 수리 서비스, 자원 재활용 회수 서비스 등 주민 편의 서비스와 슈퍼, 시장의 운영, 아침 식사 서비스 등이 있다.

### (3) 서비스 인력 및 재원 현황

지역사회에서 종사하는 사업인원은 전문적 서비스 인력, 주민위원회 임원 및 정부 부문의 관리자 등 겸임 서비스 인력으로 구성된다. 그리고 중국 도시 지역사회에서 종사하는 인력은 1)지역사회서비스에 종사하는 전문적 인원, 2)지역사회 주민위원회 임원 및 보조 인원, 3)지역사회 공적 서비스 기관(지역사회서비스 센터), 의료보건센터, 문화센터, 노인 아파트 등)에서 종사하는 인원으로 정리될 수 있다. 이러한 인원들은 공무원은 아니지만 실제 업무 수행 시 강한 행정적 성격을 지닌다(朱偉, 2011; 소비, 2012에서 재인용).

2010년 중국민정통계연간에 따르면 2009년까지 전국 지역사회서비스 종사 사업인원 수는 2,157,935명이었다. 앞으로 중국 지역사회서비스가 발전해 감에 따라 종사자 수는 계속 늘어날 것으로 보인다. 하지만 이 종사업인원이 소셜 워크 관련 전공 전문 인력으로만 구성되는 것이 아니기 때문에 그 서비스 질 하락이 우려된다. 2008년부터 중국에서는 공식적으

로 “사회공작사(社會工作師)”라고 부르는 소셜 워커를 양성하기 위해 민정부와 인사부에서 직업 능력 시험을 시행했고, 새로운 직업으로 인정받았다. 여기서 소셜 워커는 두 가지 분류로 나뉘는데, 하나는 일반 소셜 워커이고 다른 하나는 보조 소셜 워커다. 전문 시험을 통과한 뒤, 관련 실천 현장에서 종사하기 전에 직업 훈련과 전문 교육도 실행하고 있다. 현재 2009년까지 중국 전국의 소셜 워커 수는 452명, 보조 소셜 워커의 수는 775명이다. 이 숫자는 향후 계속해서 늘어날 것으로 전망된다.

자원봉사자 또한 지역사회서비스체계 발전에 기여하는 중요한 힘이라고 볼 수 있다. 중국에서도 공적 자원봉사를 강려하기 위해 2005년, 2010년에 각각 지역사회 자원봉사자 사업위원회와 중화자원봉사자협회를 설립했다. 이외에도 수많은 자원봉사자 단체가 생겨, 2009년까지 전국에 5,992,530명이 등록되어있는 상태다.

최근의 지역사회 재원에 대한 국가 관련 문서는 2011년 중국 국무원 판공청에서 발표한 <지역사회서비스체계 건설의 “십이오” 기획(社區服務體系建設十二五規劃)>에서 찾을 수 있다. 이에 따르면 지역사회 재원은 주로 지방 투입을 중심으로 하고, 사회 각 부문의 적극적인 협력을 장려한 다양한 방법의 모금 활동을 통해 마련한다. 또한 중앙정부는 주로 기초건설을 통해 적당한 지원을 해 준다고 계획되어 있다. 侯岩(2009)와 李迎生(2010)에 따르면, 지역사회서비스의 재원은 아래와 같이 4가지로 분류할 수 있는데, 첫째 정부(중앙, 지방) 부조금, 둘째 사회 각 방면의 후원금, 셋째 투입한 기금, 넷째 지역사회에서 산출한 시장화 경영에서 나온 수입금이다. 2009년 중국민정통계연간을 따르면 2008년까지 중국의 지역사회서비스 재원의 총 투자액은 51,715.3만 위안(보조금 18,954.7만 위안이고, 서비스 이용 수입금 31,602.5만 위안, 복권기금은 11,390.3만 위안, 기타 1,158.1만 위안으로 집계되었다).

### 제3절 독거노인을 위한 지역사회서비스에 관한 선행연구 고찰

최근 중국의 노인 인구수가 급증하고, 중국정부가 지역사회 역할 강화함에 따라 많은 학자들이 도시 노인을 위한 지역사회서비스에 대해 관심을 가지게 되었다. 하지만 현재 중국에는 노인 대상의 지역사회서비스에 관한 연구가 많지 않은 편이며, 그 중에서도 독거노인에 대한 연구는 미흡한 실정이다. 현재 중국에서 독거노인을 위한 지역사회서비스에 관한 내용을 다룬 연구는 주로 세 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 도시 독거노인 혹은 독거가정의 양로체계에 관한 연구다. 이러한 연구들은 주로 중국 현 사회에 존재하는 세 가지 양로모델 - “자아양로”, “가정양로”, “사회양로” 분석에 관한 것이다. 汪黎黎(2008)는 독거노인을 위한 지역사회서비스는 “사회양로”의 부분이라고 주장했고, 현재 중국 도시 지역사회에서 독거노인을 위해 제공하는 서비스의 종류를 언급했다. 또한 사회양로의 부족을 언급하면서, 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스는 아직도 발전하는 중이고, 노인 지역사회서비스가 “지역사회 양로모델”로 전환되려면 많은 노력이 필요할 것이라고 주장했다. 汪黎黎(2008)의 연구는 독거노인의 양로모델에 대한 분석을 위주로 하여, 그 중에서도 지역사회서비스를 한 모델로 삼고 연구를 진행했다. 따라서 이 연구에서는 지역사회서비스에 대해 내용이 깊고, 체계적으로 다뤄지지 않았고, 지역사회 서비스 내용과 내용의 부족한 점을 언급하였지만, 이 체계의 체제, 조직, 공급방식 등의 내용이 없는 것으로 나타난다.

둘째, 도시 노인을 위한 지역사회서비스체계에 관한 연구다. 최근 5년간 이에 관한 연구로는 吳秋君(2008), 程麗麗(2009), 徐寒冰(2010), 張瑞明(2011)의 연구가 있다. 이 연구들은 주로 한 도시의 한 지역사회, 혹은 한 도시의 전체 지역사회를 통합적으로 연구대상으로 삼아 노인대상 지역사회서비스체계를 분석했다. 그리고 이러한 분석을 바탕으로 문제점을 제시하였으며, 선진국의 경험을 바탕으로 노인 지역사회서비스 개선 대책을 제안했다. 구체적으로, 張瑞明(2011)는 도시 지역의 조직구조, 노인 지역사회서비스의 내용과 구체적인 대책을 제시하였고, 程麗麗

(2009)는 도시 노인의 생활실태를 다룬 후, 그들의 욕구를 파악하였고 도시 노인 지역사회서비스의 공급 상황을 평가했다. 또한 이 연구에서는 지역사회서비스의 체제, 조직 구성, 자금, 제도는 도시 지역 서비스 전개 과정에 영향을 미친다고 주장하였다. 이는 조직 구성의 구조를 강화시키고, 서비스 종류를 다양화시키면서 노인 서비스를 완비하기 위한 재원 마련을 원활하게 해야 한다는 것으로, 기존의 연구와는 다른 비교적 새로운 주장이라 할 수 있다. 徐寒冰(2010)은 영국과 일본의 노인 지역사회서비스 경험에 비추어 보았을 때, 가정양로를 목적으로 하는 중국 도시 지역사회서비스는 상대적으로 “종합적인 역량 부족”, “낮은 서비스 산업화 정도”, “서비스의 비다양성”, “전문 인력 부족” 등의 문제점을 갖고 있다고 주장했다. 따라서 필요한 재원의 투입을 적절하게 계획하는 동시에, 각종 사회적 자원을 통합시키며, 서비스 시설과 조직 구성의 구조를 강화하는 대책을 마련해야 한다고 보았다. 이상 언급한 연구들은 주로 지역사회 내에 모든 노인을 대상으로 한다. 이 연구들은 독거노인의 양로체계에 관한 다른 연구들에 비해, 지역사회서비스의 체제, 조직구성, 재원, 공급내용 및 상황 등 가장 기본적인 내용을 분석하고 있지만 독거노인과 일반노인의 차이점에 관한 내용은 미흡한 편이다. 일반적으로 독거노인은 일반노인보다 욕구가 더 다양하고, 서비스 제공을 시급히 원한다고 볼 수 있다. 따라서 독거노인과 일반노인을 위한 지역사회서비스는 구별하여 다뤄야 할 필요가 있다.

셋째, 독거노인을 위한 사회지지체계에 관한 연구다. 최근 몇 년 간 독거노인과 관련한 사회문제가 증가했고, 이에 대한 관심의 일환으로 그들의 사회 지지체계에 대한 연구가 활발하게 이루어졌다. 독거노인의 사회지지체계를 언급한 연구로는 楊玉婷(2010), 徐亦文(2011), 崔柳(2011)의 연구 등이 있으며, 대체로 양적으로 분석한 연구가 많은 것으로 나타났다. 楊玉婷(2010)은 중국 소주시(蘇州市)의 지역사회 내에 거주하고 있는 독거노인을 대상으로 설문조사하여, 정부, 지역사회, 비정부조직의 세 가지 측면에서 독거노인의 사회지지체계를 분석했는데, 특히 지역사회

의 사회지지 부분에서 도시 지역사회의 독거노인을 위한 각종 서비스에 대해 연구했다. 이 연구에 따르면, 현재 중국 도시 독거노인들은 자발적인 사회지지 이용 의식이 부족하고, 전반적으로 지역사회 가정양로가 아직도 많이 미흡한 것으로 나타났다. 이 결과에 따르면, 지역사회 측면에서 독거노인을 위한 지역사회서비스체계를 완성시키는 것은 매우 시급한 과제라 하겠다. 徐亦文(2011)은 楊玉婷(2010)의 연구를 기초로 하여 비정식적 사회지지부분을 추가해 연구를 진행했다. 특히 이 연구는 도시 독거노인의 정부, 지역사회와 비정부조직으로 구성된 정식적 사회지지와 가족과 이웃으로 구성된 비정식적 사회지지의 내용을 양적으로 분석하고, 이를 통해 독거노인의 정식과 비정식적 사회지지의 한계점을 지적했다. 하지만 상기한 두 연구는 공통적으로 정부와 비정부조직의 사회지지부분에서 사회지지 내용을 언급하고는 있지만, 독거노인 지역사회서비스의 체계 구성 부분을 언급하지 않았고, 지역사회를 통한 독거노인에 대한 사회지지 제공 방법을 자세히 설명하지 못한 한계를 갖는다. 崔柳(2011)의 연구는 독거노인의 지역사회서비스에 대한 욕구를 주요 내용으로 하여, 설문조사와 개인 인터뷰 방법을 통해 경제적, 의료적, 정신적, 일상생활 돌봄의 4가지 측면에서 도시 독거노인의 지역사회서비스에 대한 다양한 욕구를 종합적으로 분석했다. 하지만 현 지역사회서비스가 그들의 욕구를 적절히 만족시키는지에 대한 평가를 하지 않은 한계를 갖는다.

이상의 선행 연구들을 종합해 본 결과는 다음과 같다. 첫째, 도시 독거노인의 양로체계에 관한 연구는 비록 그들을 위한 지역사회서비스의 내용을 언급하고 있지만, 지역사회의 시각으로만 출발하지 않았고, 이 체계의 구성부분인 체제, 조직, 공급방식 등의 내용을 분석하지 않은 한계점이 있다. 둘째, 도시 노인 지역사회서비스체계에 관한 연구는 체제, 조직, 공급방식 및 내용 등 많은 측면에서 분석을 시도했지만, 독거노인만을 따로 분리하여 그 특성을 분석한 연구는 없다. 셋째, 독거노인의 사회지지 체계에 관한 연구에서는 지역사회 사회지지내용을 언급하고 그 한계점을 지적했지만, 지역사회가 어떻게 정부와 비정부조직 등의 자원을 연결했는

지에 대한 부분을 언급하지 않았고, 지역사회서비스가 그들의 욕구를 적절히 충족시키는지에 대한 평가가 부족했다. 마지막으로 이 세 가지 연구 모두 현재 중국 사회 상황에 맞는 새로운 독거노인을 위한 지역사회 서비스 체계가 제시되지 않은 한계가 있다.

따라서 본 연구는 독거노인의 욕구 특성을 고려하여, 현 중국의 상황에 맞는 체제, 조직구성, 공급방식 및 내용 등 지역사회서비스체계의 구성부분이 무엇인지 분석하고자 하고, 정부와 비정부조직의 자원을 연결하여 서비스를 제공하는 방법을 찾고자 한다. 또한 독거노인의 네 가지 욕구를 현 체계가 충족시키고 있는지를 평가하며, 그 한계점을 알아보하고자 한다. 이러한 분석을 기초로 하여 선행 연구의 부족한 부분과 한계점을 보충하고, 새로운 정치 구조 하 정책들을 바탕으로 중국 사회상황을 맞는 새로운 독거노인 지역사회서비스체계를 제시하고자 한다.



## 제3장 연구 분석 틀

본 연구의 주요 연구 대상은 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계이며, 그 주요 목적은 현재 체계의 분석과 중국 상황에 맞는 도시 독거노인을 위한 새로운 지역사회서비스체계의 제시에 있다. 따라서 분석 틀은 주로 두 가지 부분으로 구성된다.

### 제1절 현재 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 분석

닐 길버트와 폴테렐(2006)은 사회복지정책을 분석하는 데에 있어 아래와 같은 4가지 질문이 중요함을 역설하였다.

첫째, 사회적 할당의 기반(혹은 근거)(the bases of social allocation)은 무엇인가?

둘째, 사회적 급여의 형태(the types of social provisions)는 무엇인가?

셋째, 사회적 급여를 전달하기 위한 전략(the strategies of the delivery)은 무엇인가?

넷째, 사회적 급여에 필요한 재정을 마련하기 위한 방법(the ways to finance)은 무엇인가? (닐 길버트·폴테렐, 2006)

앞서 제시한 네 가지 선택의 차원 중 앞의 두 가지 차원, 즉 할당의 기반과 급여의 형태는 “누가 무엇을 얻는가(who gets what)”라는 질문으로 표현될 수 있다. 첫 번째 사회적 할당의 기반은 바로 이 질문 중 “누가(who)”에 관련된 것이다. 현재 중국에서 노인의 수량이 급증함으로 여러 가지의 사회문제를 일으킨다. 노인들의 수를 증가하면서 그들의 욕구도 다양해졌다. 또한 중국의 “생육계획”정책을 인해 노인 중에 독거노인들의 수량이 나날이 많아지면서 그들이 가지고 있는 문제도 전 사회의 주목

을 받고 있다. 따라서 닐 길버트와 폴테렐(2006)의 정의를 따르면 본 연구의 연구 대상은 중국 베이징 지역사회에 거주하고 있는 독거노인이다. 그들은 일반 노인보다 갖고 있는 정신적, 의료적, 일상생활 돌봄, 정신적 등 다양한 욕구들을 해결하는 데에 지역사회에서 제공하는 서비스의 역할이 중요하다. 본 연구는 베이징시가 독거노인을 위한 지역사회서비스의 할당의 기반으로써 현재 서비스 제공 체계에 어떤 기준을 사용하며, 어떻게 정책과 프로그램의 범위를 설정하고 있는지를 연구하고자 한다. 본 연구는 일차적으로 독거노인의 욕구를 파악하고, 그 다음으로 이들을 위한 바람직한 지역사회서비스체계가 어떤 것인지를 지역사회 측면에서의 사회적 급여의 형태와 전달을 위한 전략의 차원에서 살펴보고자 한다. 더 자세하게는, 현재 지역사회는 독거노인들에 어떤 서비스를 제공하고 있는지, 어떤 형태로 정부와 기관단체들의 협조 체계가 구축되며, 제공방식 등을 살펴보고, 마지막으로 현 체계의 재정 구조와 인력 구조를 분석할 것이다.

상기한 내용은 주로 문헌조사연구, 지역사회 근무자와 대상 독거노인 인터뷰를 통해 알아볼 것이다. 먼저 문헌조사 연구 부분은, 앞서 언급했듯 독거노인의 양로체계, 사회지지체계, 그리고 노인을 위한 지역사회서비스에 대한 연구를 통해 현재 중국 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 각 구성내용을 분석한다. 다음으로, 조금 더 엄밀하게 연구를 진행하기 위해 베이징시 지역의 근무자와 독거노인을 대상으로 독거노인의 욕구와 이들에게 적합한 지역사회서비스체계에 대한 심층 인터뷰를 진행하고자 한다. 이를 통해 문헌조사를 통해 분석한 내용을 보충하고 현재 운영되고 있는 서비스 체계들이 그들의 욕구를 어떻게 충족시키고 있는지, 그리고 한계점은 무엇인지 연구하고자 한다.

## 제2절 독거노인을 위한 새로운 지역사회서비스체계의 제시

독거노인을 위해 새로운 지역사회서비스를 제시할 때 우선으로 고려해야 할 것은 독거노인의 욕구다. 따라서 본 연구는 그들의 욕구에 따라 서비스 종류와 내용을 제시하고자 한다. 이상의 이론적 배경에서 현재 중국 독거노인의 욕구는 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄, 정신적의 네 가지 방면에서 분석할 수 있다고 언급한 바 있다. 따라서 본 연구의 독거노인을 위한 새로운 지역사회서비스체계는 이러한 네 가지 욕구를 충족시키는 것을 주목적으로 한다. 하지만 단일 차원의 지역사회 내 자원으로 이러한 서비스의 실천은 불가능하므로, 지역사회 내 다양한 자원을 연결하여 서비스제공이 이뤄져야 할 것이다. 따라서 본 연구는 새로운 지역사회서비스체계를 제시할 때 사회 지지이론을 이용하여 이 부분을 충족시키고자 한다.

사회지지는 일정한 사회적 네트워크가 일정한 물질적, 정신적 수단을 통해 사회에 속한 약자들에게 주는 무상 원조로서 선택적인 사회행동이다. 또한 개인(피지지자)을 중심으로 그의 주변에 관계를 맺을 수 있는 사람(지지자)과 진행되는 활동(지지적인 활동)으로 구성된 체계다(徐亦文, 2011). 이러한 체계는 각종 사회 구성 부분이 연약한 사회구성원, 즉 생존하는 데에 어려움이 있는 약자에게 제공하는 무상의 구조와 서비스다(金雙秋, 2011). 독거노인은 연약한 사회구성원의 일부로써 사회지지이론이 언급하는 서비스 대상이라고 할 수 있다.

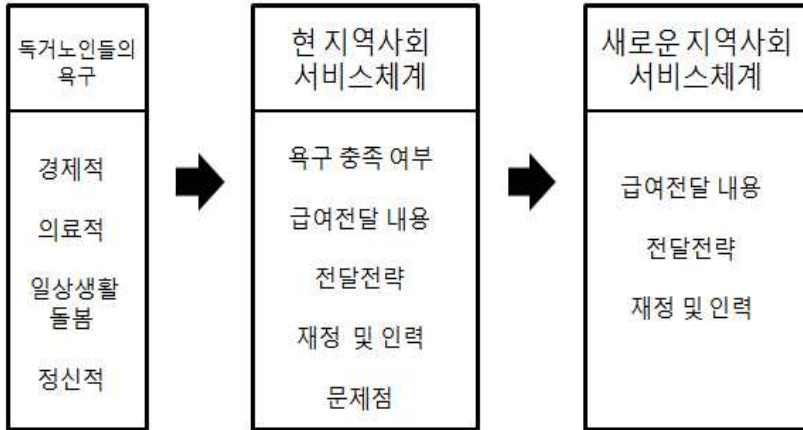
李愛芹(2007)은 독거노인의 사회지지체계는 네 가지 부분으로 구성되어 있다고 주장하였다. 첫째, 노인의 자조호조(自助互助)<sup>22)</sup> 원칙이다. 둘째는, 가족지지를 기초로 한다. 가족지지는 가족성원(친척 포함)이 노인에게 제공하는 경제적, 정신적 지지와 일상생활의 돌봄이다. 이는 노인이 기타 협력의 욕구를 실현하고 합리적인 권익을 지지하기 위해 하는 것이다. 셋째, 지역사회서비스이다. 지역사회서비스 모형은 혼합 경제 모형이며, 정부기관, 비정부기관과 개인영리기관을 통합시킬 수 있는 자원으로

22) 자조호조(自助互助)는 독거노인이 스스로 자신을 도와주고 독거노인 간에 서로 도와주는 뜻임. 개인의 역할을 강조한다.

로서, 효율적으로 노인과 노인 보호자들의 욕구를 만족시킬 수 있도록 그들에게 제공되는 다양한 서비스를 말한다. 넷째, 국가와 정부의 법률과 정책으로 노인의 권리를 보장하는 것이다(李愛芹, 2007). 李愛芹(2007)이 주장하는 사회지지의 네 가지 요소의 특징은 독거노인의 역량강화와 가족의 역할을 강조한다. 이를 바탕으로 지역사회를 통해 각 종 사회 자원을 연결해서 정부의 보장 하에 독거노인의 각 종 욕구를 충족시키는 것이다. 현재 중국에서는 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스에서는 정부가 지정한 정책을 따라 독거노인에게 각 종 자원을 연결해 주고 직접 혹은 간접적인 방식으로 서비스를 제공한다. 하지만 가족지지의 중요성에 대한 강조와 독거노인의 역량강화가 미흡한 실정이다. 따라서 향후 제시한 새로운 독거노인을 위한 지역사회서비스체계에서는 이러한 한계점을 보완하여, 독거노인의 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄과 정신적 네 가지 방면에서 초점을 맞추는 동시에 가족의 역할과 개인의 역량강화도 강조하고자 한다.

중국은 18대와 12기 1차 양회를 개최한 후 정치구조를 개편하였고, 노인과 지역사회와 관련된 정책들을 강화시켰다. 본 연구에서 독거노인을 위해 제시할 새로운 지역사회서비스체계는 새로운 정치구조 하에 정책 부분의 내용을 전체적인 기반으로 삼고, 향후 예상되는 결과들을 바탕으로 독거노인을 위한 지역사회서비스의 발전 방향을 분석하고자 한다. 독거노인을 위한 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄과 정신적 욕구의 네 가지 분야를 바탕으로, 닐 길버트와 폴테렐(2006)이 제시한 사회복지정책의 분석틀에 따라 새로운 지역사회서비스체계의 분석은 급여 전달내용, 급여를 전달하기 위한 전력, 재정과 인력으로 나누어 살펴볼 것이다. 또한 급여를 전달하기 위한 전력은 李愛芹(2007)이 정리한 사회지지의 네 가지 구성요소에 따라서 제시하고자 한다. 본문의 분석틀은 아래 <표2>와 같다.

## 〈표2〉 분석틀



### 제3절 연구방법 및 범위

본 논문은 중국 베이징시를 중심으로 현재 중국 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계를 분석하고 독거노인을 위한 새로운 지역사회서비스체계를 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 본 연구는 단행본, 석·박사 논문, 학술집 및 잡지 등과 같은 문헌 및 서적을 중심으로 연구하고, 人民網, 新華網, 百度 등의 중국 사이트를 통해 모은 신문자료 또는 인터넷 정보로 보완했다.

앞장에서 언급한 바와 같이 현재 중국에서 독거노인을 위한 지역사회서비스체계에 대한 연구가 많이 부족한 상황이다. 현재 연구부분에서 보유하고 있는 자료를 바탕으로 현 체계를 평가하기에 어렵다고 볼 수 있다. 또한 중국 노령판에서 정리한 현재 지역사회서비스 내용을 포함한 문서가 있으나 실제로 각 지역사회에서 적용하고 있는지에 대한 확인이 필요하다. 또한, 지역사회서비스가 독거노인들의 욕구에 대한 충족 현황을 분석하려면 인터뷰가 반드시 필요한 상황이다. 이를 바탕으로 현 체계가 어떠한 문제점이 있고, 새로운 체계에서 어떻게 해결해 나가야 하는지를 분석

할 수 있다. 이러한 점을 고려해 볼 때, 현지에서 독거노인과 지역사회서비스센터 근무자에 대한 인터뷰를 진행할 필요가 있다고 판단된다. 따라서 본 연구자는 베이징시에 거주하고 있는 앞선 네 유형에 해당하는 독거노인(자녀가 없거나 자녀가 사망한 독거노인, 자녀가 없거나 자녀가 사망한 부부노인, 자녀가 있지만 함께 살지 않는 독거노인, 자녀가 있지만 함께 살지 않는 부부노인)을 남녀 각각 한 명 씩 인터뷰를 진행하였다. 각종 독거노인들의 특징을 살펴보기 위해 실독노인, 외국에서 살다 온 독거노인 등 다양한 독거노인을 대상으로 선정했다. 또한 베이징 지역사회에서 근무하고 있는 근무자를 부서별로 한 명씩 인터뷰해 봤다. 이를 위해 본 연구자는 먼저 인터넷으로 베이징의 지역사회에 관한 정보를 얻었고, 현지에 일하고 있는 담당 근무자에 대한 인터뷰도 허락을 받았다. 이에 더해 담당 근무자 섭외 과정에서 인터뷰가 가능한 대상 독거노인을 확보했다. 대상 독거노인과 부서별 담당 근무자에 대한 인터뷰 내용은 아래 <표3>와 같다.

**<표3> 인터뷰 질문사항**

독거노인 인터뷰 내용	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 경제적, 의료적, 돌봄, 정신적 네 가지 방면의 욕구가 무엇인가?</li> <li>2. 구체적으로 현재 받고 있는 지역사회서비스가 무엇인가?</li> <li>3. 현재 받고 있는 서비스에 대한 평가는 어떠한가?</li> <li>4. 원하는 지역사회서비스가 무엇인가?</li> </ol>
지역사회 근무자 인터뷰 내용	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 구체적으로 현재 독거노인에게 제공하는 지역사회서비스가 무엇인가?</li> <li>2. 지역사회에서 서비스를 전달할 때 정부, 지역사회, 기관단체, 전문가와 봉사자의 구축체계는 어떻게 되는가?</li> <li>3. 지역사회서비스를 어떤 방식으로 제공하는가?</li> </ol>

	<p>4. 지역사회서비스체계의 재정이 어떻게 되는가?</p> <p>5. 전문가의 입장에서 보는 현 체계의 한계나 개선 해야 할 점과 향후 발전방향은 무엇인가?</p>
--	--

위에 표와 같은 인터뷰를 통해 본 연구자는 현재 중국 지역사회서비스 체계에 대해서 분석하고자 한다. 새로운 지역사회서비스체계를 제시하고자 할 때, 중국에서 시행되는 최근의 정책을 바탕으로 해야 하기 때문에 중국정부, 국무원, 민정부와 노령판 등 부서에서 수집된 정책 자료를 통해 분석하고자 한다.

## 제4장 현재 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 분석

베이징시는 중국 전역으로 보면 가장 먼저 지역사회서비스를 전개한 지역 중의 하나로서 20년의 지역사회서비스 발전 역사를 가지고 있다. 특히 최근 몇 년 전부터 베이징시 정부가 지역사회 발전의 중요성을 인식하게 되면서, 전보다 인적 자원과 물적 자원을 투입해 전면적으로 지역사회 건설을 시작했다. 특히 노인 사업에서는 더 주목할 만한 성과를 보였다고 할 수 있다.

현재 베이징시는 西城, 東城, 朝陽, 豐台, 石景山, 海澱, 房山, 通州, 懷柔, 大興와 門頭溝 11개 구역으로 구성되어 있다. 각 구역은 다시 가도로 나누어지며 가도 내에 지역사회가 존재한다. 본 연구자는 2013년 8월 10일부터 31일까지 베이징시에서 독거노인과 지역사회에서 근무하고 있는 근무자<sup>23)</sup>를 대상으로 심층 면접을 실시했다. 石景山구역의 위치한 八角北路지역사회는 1987년에 설립했고 1986년 중국 정부가 지역사회 서비스의 실시 예고를 발표한 다음에 처음으로 설립된 지역사회다. 또한 베이징에서도 잘 발전되고 있는 지역사회로 “수도 선진 지역사회”, “수도 문명 안전 주민위원회”, “수도 문명 주민구역”, “전국 모범 주민위원회” 등 포상을 받았으며 베이징시에 잘 발전되는 지역사회로 뽑을 수 있다. 따라서 八角北路지역사회를 대상으로 연구를 진행했고 근무하고 있는 인원 5명을 인터뷰 대상으로 선정하였다. 八角北路지역사회를 중심으로 독거노인에 대한 인터뷰를 진행하고자 하는데 지역별로 독거노인들의 특성이 조금씩 다르고 차이가 존재한다. 이러한 점을 고려하고, 또한 독거노인들의

23) 지역사회서비스센터에서 근무하고 있는 근무자는 지역사회 당위조직, 지역사회 주민위원회, 지역사회서비스센터 등에서 일하고 있는 사람을 말한다. 중국의 국가 공공기관에서 근무하는 인원은 두 가지 종류로 구분된다. 하나는 국가의 행정조직 인원으로 규정된 공무원이고, 다른 하나는 사업편(事業編) 인원이다. 지역사회의 근무자는 국가 공무원이 아닌 사업편으로 제정된다. 사업편은 중국 정부에서 생산조건을 개선하고, 사회복지를 증진하여, 국민들의 문화, 교육, 위생 등 욕구를 충족시키기 위해 국가의 행정단위나 사업단위에서 고용하는 비공무원의 인력이며, 월급과 활동비용은 국가의 사업비용으로 쓰인다.



다양성을 살펴보기 위해 八角北路지역사회외에 海澱, 東城, 朝陽, 西城구에 위치한 다른 지역사회에서 거주하고 있는 독거노인도 인터뷰 대상으로 선정하였다. 독거노인 인터뷰 대상자는 직접 면접이 가능한 사람을 다양한 범주별로 남녀 각 한 명씩으로 뽑았다. 또한, 현재 베이징시 농촌에서 이주 온 소규모의 농민공 독거노인들도 있지만 그들의 숙소, 수입 등 개인적 측면을 고려해볼 때 많은 불안정한 요소를 가지고 있어 모든 독거노인들의 상황을 대표한다고 볼 수 없다. 京華時報에 보도된 2012년 베이징 국제 노령산업 박람회 “노령산업 보고서”에 따르면 2012년까지 베이징에서 75.6%의 독거노인은 연금을 받고 있는 것으로 알려졌다. 따라서 본 연구자는 사전에 언급된 소규모의 독거노인을 선택을 하지 않았으며 모든 대상자는 정규직으로 퇴직한 독거노인을 선택했다. 자세한 인터뷰 대상자의 인적사항은 <표4>, <표5>와 같다.

〈표4〉 지역사회 근무자 인터뷰 대상자 명단

번호	이름	성별	연령	구역 및 지역사회	담당업무	경력연차
1	任o	여	27	石景山区, 八角北路지역사회	최저보장, 사회복지 노령사업	3
2	蘆o	여	29	石景山区, 八角北路지역사회	장애인, 홍보 자원봉사	4
3	安oo	여	35	石景山区, 八角北路지역사회	문화체육, 청소년 과학기술	3
4	張o	여	31	石景山区, 八角北路지역사회	건강교육 계획생육	6
5	王oo	여	36	石景山区, 八角北路지역사회	공회, 문서 여성연합	13

〈표5〉 독거노인 인터뷰 대상자 명단

번호	이름	성별	연령	구역 및 지역사회	독거/부부	자녀유무
1	李 o	남	71	海澱구, 新街지역사회	독거	무
2	郭oo	여	74	石景山区, 八角北路지역사회	독거	무
3	張oo	남	71	東城구, 鍾樓灣지역사회	부부	무

4	洪oo (남편:李o)	여 (남)	61 (65)	海澱구, 新街지역사회	부부	무
5	李oo	남	82	朝陽구, 夏家園지역사회	독거	유
6	王 o	여	66	西城구, 牛街西裏二區지역사회	독거	유
7	石oo	남	62	西城구, 牛街西裏二區지역사회	부부	유
8	曲oo (남편:趙o)	여 (남)	73 (75)	石景山구, 八角北路지역사회	부부	유

본 연구자는 위에서 기술한 독거노인 8명, 지역사회 근무자 5명, 총 13명에 대한 인터뷰 내용을 종합해서 본 장을 구성하고자 한다. 八角北路지역사회서비스센터에서는 총 8명의 근무자가 있다. <표4>를 따르면 독거노인들에게 제공하고 있는 지역사회서비스를 전체적으로 파악하기 위해 그 중에서 독거노인 서비스와 관련된 업무를 담당하고 있는 근무자 5명을 선택했다. 1번 근무자는 노령사업을 담당하고 있는 근무자이며 이 중에서 독거노인을 가장 많이 접근한 근무자다. 2번 근무자는 자원봉사의 업무를 담당하고 있으며, 독거노인을 위해 자원봉사 서비스를 제공할 때 연관이 된다. 3번 근무자가 담당하고 있는 문화체육 업무는 독거노인들에게도 서비스를 제공한다. 독거노인들의 의료서비스 관련 부분은 건강 교육 업무를 막고 있는 4번 근무자가 담당하고 있다. 독거노인들 위해 지역사회서비스 제공과정 중에 필요하는 문서들은 5번 근무자가 담당하고 있다. <표5>에 따르면 3, 4, 7, 8번 독거노인은 모두 남편 혹은 부인과 함께 생활하고 있는 부부노인이다. 하지만 본 연구자가 부부 중에서 한 사람만 선택하게 된 이유는 다음과 같다. 3번, 7번 독거노인과 같은 경우에는 부인이 인터뷰를 선호하지 않고 남편만 인터뷰를 받았고, 4번 독거노인은 실독가족의 독거노인이다. 부부가 함께 인터뷰를 받았으나 여자 독거노인이 남자 독거노인에 비해 정신적인 측면에서 보다 많은 욕구를 가지고 있고 실독가족 독거노인들의 특징을 대표할 수 있다고 볼 수 있다. 8번 독거노인 같은 경우에도 부부가 함께 인터뷰를 받았다. 하지만

인터뷰를 통해 여자 독거노인이 남자 독거노인에 비해 지역사회서비스센터에서 개최하는 행사나 활동에 훨씬 더 적극적으로 참여하고 있다는 것을 알 수 있었다. 따라서 지역사회서비스센터에서 제공하고 있는 서비스를 평가하는 데에 보다 설명력이 있다고 판단된다.

## 제1절 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 현행제도 분석

닐 길버트와 폴테렐(2006)이 제시한 사회적 할당의 기반은 독거노인들 위한 지역사회서비스체계의 정책과 프로그램의 범위를 통해서 살펴볼 수 있다. 사회적 급여의 행태는 그들이 받고 있는 서비스 내용이다. 사회적 급여를 전달하기 위한 전략은 서비스의 전달체계이다. 사회적 급여에 필요한 재정은 서비스체계의 재정이다. 본 연구는 일차적으로 독거노인의 욕구를 파악하고, 그 다음으로 이들을 위한 바람직한 지역사회서비스체계가 어떤 것인지를 사회적 급여의 형태와 전달을 위한 전략의 차원에서 살펴보고자 한다. 더 자세하게는, 현재 지역사회서비스는 어떤 형태로 정부와 기관단체들의 협조 체계가 구축되는지 파악하고, 서비스의 제공내용, 제공방식 등을 살펴보고, 마지막으로 현 체계의 재정 구조와 인력을 분석할 것이다.

### 1. 할당의 기반: 현 지역사회서비스의 대상과 범위

현재 중국에서 노인의 수량이 급증함으로 여러 가지의 사회문제를 일으킨다. 노인들의 수를 증가하면서 그들의 욕구도 다양해졌다. 또한 중국의 “생육계획”정책을 인해 노인 중에 독거노인들의 수량이 나날이 많아지면서 그들이 가지고 있는 문제도 전 사회의 주목을 받고 있다. 따라서 닐 길버트와 폴테렐(2006)의 정의를 따르면 본 연구의 연구 대상은 중국 베이징 지역사회에 거주하고 있는 독거노인이다. 독거노인들이 자녀가 함

게 살고 있지 않기 때문에 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄과 정신적으로 자녀와 함께 살고 있는 노인보다 많은 욕구를 가지고 있다. 하지만 기존의 사회복지체계는 빠르게 증가하는 독거노인의 수와 다양한 욕구를 충족시키기에는 낙후되어 있는 상태다. 독거가족의 증가는 중국의 전통양로모델에도 부정적인 영향을 미치며 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄, 정신적 측면에서 생기는 문제들을 제시간에 해결하지 않으면 여러 가지의 심각한 사회문제를 일으킬 수 있다. 그들은 일반 노인보다 갖고 있는 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄, 정신적 등 다양한 욕구들을 해결하는 데에 지역사회에서 제공하는 서비스의 역할이 중요하다. 지역사회서비스에 관한 정책을 통해, 지역사회서비스체계를 어떤 배경에서 서비스를 제공하고 있는지를 살펴볼 수 있다. 또한 지역사회서비스의 프로그램을 통해 어떤 방식과 전략으로 서비스를 제공하고 있는 지도 살펴볼 수 있다. 본 연구는 여러 가지의 할당 중에 정책과 프로그램의 범위를 중심으로 살펴보고자 한다. 베이징시가 독거노인을 위한 지역사회서비스의 할당의 기반으로써 현재 서비스 제공 체계에 어떤 기준을 사용하며, 어떻게 정책과 프로그램의 범위를 설정하고 있는지를 급여의 형태, 급여를 전달하기 위한 전략, 재정과 인력부분을 통해 연구를 진행한다.

## 2. 급여의 형태: 현 체계의 서비스 제공 내용<sup>24)</sup>

현재 중국 베이징의 11개 구역에서 각각 수십 개의 지역사회를 운영하고 있어 각 지역사회에서도 독거노인을 위해 여러 가지 종류의 서비스를 제공하고 있다. 각 지역의 주관 가도(街道), 이용할 수 있는 인적, 물적 자원이 모두 다르기 때문에 각 지역에서 제공하고 있는 서비스도 제각기 다르다. 정부의 정책과 각 지역사회에서 제공하고 있는 서비스 프로그램의 범위를 통해 서비스 제공 내용을 분석할 수 있다. 각 지역의 서비스 내용에 세부적인 차이가 있지만 크게 아래와 같이 분류할 수 있

24) 1~5번 지역사회 근무자의 인터뷰 내용과 정부자료로 정리.

다.

### ① 경제적 서비스

먼저, 노인카드 배부 서비스를 제공하고 있다. 베이징은 2008년부터 만 65세 노인에게 노인카드 정책을 실시하고 있다. 이 카드를 통해서 노인들은 무료 버스 탑승, 각 공원 및 관광지구 무료 관람, 각 미술관 및 기념관 무료 관람, 체육관 이용 할인 등 11가지의 혜택을 받을 수 있다. 독거노인도 만 65세가 되면 같은 혜택이 적용된다.

다음, 양로권 배부 서비스를 제공하고 있다. 80세 이상 노인, 혹은 자녀가 없는 80세 미만 독거노인은 매월 100위안의 양로권을 받을 수 있다. 양로권은 해당 영업기관(식당, 미용실, 슈퍼, 매점 등)에서 현금처럼 사용할 수 있다.

이 외에, 일상생활에서의 행동이 어려운 독거노인 지원금도 배부하고 있다. 베이징시 민정국(民政局)에서 정한 평가기준에 따라 판정된 일상생활이 어려운 독거노인들은 한 달에 200유엔의 현금을 받을 수 있다(민정부·전국노령판, 2010).

### ② 의료 서비스

먼저, 대부분 지역사회에서는 의료서비스센터가 있다. 모든 독거노인들이 의료서비스센터에서 서비스를 받으면 보통 실제 비용의 80%~90%를 감면 받는다. 일반적인 질병은 치료를 받을 수 있지만 심한 질병은 치료할 수 없는 상황이다.

다음, 건강 강좌 서비스를 운영하고 있다. 외부 병원, 혹은 의료 센터의 인력과 자원을 투입해서 연 8회 정도 건강 관련 주제로 강좌를 진행한다. 노인들이 관심을 갖고 있는 영양, 노년 질병 예방 및 치료 등의 내용을 주로 다루는데 특히 혼자 사는 독거노인들에게는 간단한 보호, 예방, 부상 처리 등의 지식을 가르친다. 이 서비스도 모든 독거노인에게 제공한다.

독거노인을 위해 제공하는 의료방문 서비스는 대부분의 지역사회에서 제공하는 서비스가 아닌 것으로 보인다. 본 연구자가 인터뷰를 대상으로 하는 독거노인이 소속된 지역사회에서는 의료 방문 서비스가 제공되고 있지 않았다. 다만 베이징 지역의 홈페이지 정보에 따르면 일부 이용할 수 있는 자원, 혹은 인력이 있는 지역사회에서만 제공한다. 특히 행동이 불편한 독거노인들은 전화로 가정 방문 치료 서비스를 받을 수 있다. 하지만 독거노인은 지역사회에서 정한 평가기준에 따라 서비스를 받을 수 있다.

### ③ 일상생활 돌봄 서비스

일상생활 서비스는 주로 다섯 가지 종류가 있다. 첫째, 가사 서비스를 제공하고 있다. 八角北路지역사회를 비롯한 일부 지역사회에서는 가사 도우미 회사와 연결해서 모든 독거노인들에게 무료 가사 돌봄 서비스를 제공한다. 지역사회는 독거노인의 경제적 등 상황을 분석해 욕구 순서를 만든 후에 정기적, 혹은 부정기적으로 독거노인에게 이러한 서비스를 제공한다.

둘째, 가구, 가전 수리 서비스다. 지역사회에서는 일반 노인들에게 저렴한 가격으로 가구, 가전 등 수리 서비스를 제공하고 있지만 모든 독거노인들에게는 이 서비스를 무료로 제공하고 있다. 서비스를 필요로 하는 독거노인들이 지역사회에 신청하면 지역사회는 외부 전문 인력을 투입해서 순서대로 진행한다.

셋째, 지역사회에서 모든 독거노인을 위한 자원봉사단체를 운영하고 있다. 지역사회에는 독거노인만을 위해 설립된 자원봉사 단체가 있는데, 지역사회에서 이들 자원봉사단체를 관리하고 있다. 자원봉사자들이 독거노인에게 세탁, 청소, 요리와 같은 가사 도움, 외출 동행, 지역사회 집단 활동에 함께 참여하기, 이야기를 나누기 등 독거노인들의 상황에 따라 일반적인 간단한 서비스를 제공하고 있다. 다만 독거노인들의 개인상황을 따라 우선순위를 정한다.

넷째, 독거노인 “식탁” 서비스다. 공통적으로 지역사회에 빈 공간에 “식탁”을 만들어 독거노인들이 식사할 수 있는 공간을 만든다(민정부·전국노령관, 2010). 이 서비스는 독거노인들의 “최저보장”<sup>25)</sup> 자격 유무에 따라 무료, 혹은 무료로 식사할 수 있다.

다섯째, 장애 독거노인을 위한 가정 시설 개선 서비스가 있다. 장애 인증을 받아 장애 질환을 가진 독거노인을 위해 가정 시설을 개선해 준다. 특히 화장실, 요리, 이동 편의 시설을 개선을 해 준다(민정부·전국노령관, 2010).

#### ④ 문화활동 서비스

지역사회는 노인을 위한 활동센터를 운영하고 있다. 활동센터는 보통 각 지역사회 속에 근무하는 사무실에서 일정한 빈 공간에 마련한다. 각 지역사회에는 노인 무용팀, 합창팀, 서화팀, 장기팀, 태극권팀 등의 문화활동 팀이 있다. 각 팀은 정기적으로 모임을 갖고 실외나 지역사회에서 제공하는 빈 공간에서 활동을 진행한다. 또한 간혹 영화상영 및 각종 전시회도 진행한다. 이러한 활동들이 독거노인의 외로움을 해소시킬 수 있도록 지역사회는 노인들의 참여를 많이 장려하고 있다.

현재 베이징 지역의 홈페이지 정보에 따르면 일부 지역사회가 외부 전문 강사를 투입해서 노인들의 취미 생활을 위해 노년학교를 운영하고 있다. 노년학교에 등록한 노인들은 영어, 컴퓨터, 음악, 그림 등 교육을 받을 수 있다.

또한, 노인 자원 봉사활동 단체도 있다. 60세 이상의 노인들을 중심으로 구성된 단체이며 모든 독거노인들도 참여할 수 있다. 봉사활동 단체에 참여하는 노인 자원 봉사자들의 주요 활동은 지역사회 녹화(綠化) 활동, 순찰 활동, 무용과 합창 공연 등의 예술 활동, 전기 수리 등의 특기를 가진 봉사자들이 하는 가정 도움 활동이 있다. 관리 주체는 지역사회이며

---

25) 가족 1인 평균 수입이 현지의 평균 수입보다 낮으면 최저보장의 대상이 될 수 있다. 이 자격을 가지면 국가정부에서 여러 가지의 복지 혜택을 받을 수 있다.

근무자들이 관리와 운영을 담당한다. 이러한 문화서비스는 모든 독거노인이 받을 수 있다.

이 외에 “노인-독거노인 1대1” 활동도 있다. 일부 지역사회에서 진행하고 있는 활동으로 일반 노인 한 명과 독거노인 한 명을 한 팀으로 진행한다. 일반 노인은 독거노인의 일상생활을 확인하고 그들의 어려움과 필요로 하는 도움을 지역사회의 근무자에게 연결해서 지원해 준다(민정부·전국노령관, 2010).

### ⑤ 방문 서비스

지역사회에서 제공하는 방문 서비스는 정기 통화 서비스와 명절 방문 서비스로 나눌 수 있다. 정기 통화 서비스는 각 지역사회 근무자들이 3~5일 등 일정한 간격으로 관할 구역 내의 독거노인을 대상으로 전화 상담을 하는 서비스다. 주로 현재 신체 상황, 일반 생활 상황, 어려운 점, 그리고 도움이 필요한 부분이 있는지를 확인한다.

명절 방문 서비스는 중추절, 춘절 같은 명절 시기에 지역사회의 근무자들이 함께 독거노인의 집으로 직접 방문하는 서비스다. 방문내용은 보통 독거노인들의 상황을 확인하고, 이야기를 나누며, 경제적 수준을 따라 일정한 현금 혹은 생활용품을 전달하는 것이다. 특히 “최저보장” 자격을 가진 독거노인들에게 현금을 지원해 준다.

### 3. 급여를 전달하기 위한 전략: 현 체계의 전략

현재 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 서비스 제공 전략을 살펴 보려면 지역사회가 정부와 어떻게 연결되는지, 외부 기관이나 조직과 어떻게 연결되어 있는지, 자원봉사단체를 어떻게 관리하는지, 어떤 서비스를 제공하는가 그리고 어떤 방식으로 제공하는지 등 다양한 측면에서 분석해야 한다. 본 부분에서는 연구자가 주로 지역사회 근무자들의 인터뷰 내용 중심으로, 선행 연구를 분석한 내용을 보충하여 구성했다. 먼저 정



부, 외부조직 및 기관, 자원봉사자 등이 제공하는 정책 내용과 지역사회가 이용할 수 있는 자원을 분석하고자 한다.

## (1) 서비스체계를 전달하기 위한 전략

### ① 정부기관의 전략

현재 노인을 위한 지역사회서비스는 각 급 정부 기관의 관심을 얻게 되었을 뿐만 아니라 전 사회의 지지를 받게 되었다. 베이징 지역의 노인을 위한 지역사회서비스는 단순한 민정사업에서 모든 사회 구성원이 참여하는 전사회적 사업으로 전환되었다. 정부와 다수의 주민이 함께 노인을 위한 지역사회서비스의 발전에 관심을 갖게 되었다. 노인을 위한 지역사회서비스의 발전은 〈전시 국민 경제와 사회 발전 계획(全市國民經濟與社會發展)〉과 〈베이징 도시 건설 총체 계획(北京市城市建設整體規劃)〉의 내용에 반영되었다. 각 급 정부 부처는 재정과 정책 측면에 모두 이전보다 많은 자원을 투입해서 노인을 위한 지역사회서비스 정책을 추진하고 있다. 그 중에서도 독거노인을 위한 지역사회서비스를 더욱 강조하고 있다.

베이징 정부가 독거노인을 위한 지역사회서비스체계를 추진하는 정책은 〈베이징시 시민 거가양로 서비스의 방법에 관하여(關於北京市市民居家養老服務方法)〉와 〈사회복지기관의 사회적 운영에 관하여(關於社會力量新版社會福利易購運營自助辦法)〉에서 찾을 수 있다(민정부·전국노령판, 2010).

〈사회복지기관의 사회적 운영에 관하여〉는 2009년 3월에 베이징 민정국과 재정국(財政局)이 베이징 각 구역의 민정국과 재정국에게 전달하는 국문이다. 이 국문에서는 사회복지시설을 운영하는데 필요한 재원 신청 방법을 규정했다. 제3장에서는 시 민정국에서 정해진 평가기준을 따라 판정한 일상생활에 어려움이 있는 독거노인들에게 한 달에 200위안의 현금을 지급하는 제도를 규정하고 있다. 이 국문은 베이징 각 구역의 민정국과 재정국이 집행한다.

〈베이징시 시민 거가양로 서비스의 방법에 관하여〉는 2010년 1월부터 실시하는 베이징시 인민정부 판공청에서 각 구역의 정부에게 전달하는 베이징 민정국의 국문이다. 이 국문은 베이징 각 구역 정부에게 9항의 내용을 제시하고 있다. 이 중에 자녀의 노인부양을 장려하는 “효자(孝子)”선정 제도, 노인카드 제도, 지역사회 독거노인 급식제도, 노인 데이케어센터 제도, 가정 케어인력 제도, 무장애 서비스 차량 배부 제도, 정신건강 서비스 개발, 장애인노인을 위해 가정 시설 개선제도, 전자 서비스 기계 배부 제도가 있다. 각 구역의 정부는 이 국문에 따라 적극적으로 진행을 해야 한다.

## ② 지역사회, 외부 기관 및 조직의 전략

정부기관에서 정책을 제정하고, 가도와 지역사회에서 서비스를 제공하려면 외부 기관과 조직의 연결도 중요하다. 이는 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 필수적인 구성부분이기 때문이다. 지역사회 내의 인적, 물적 자원이 모두 부족하기 때문에 항상 외부자원이 필요하다. 지속적인 관계를 맺고 있는 단체는 보통 각 병원, 가사 도우미 센터, 문화행사시설, 지역사회에 속한 국유 기업, 지역사회에 속한 개인 기업 등의 기관과 조직이 있다. 예를 들면, 병원이 정기적으로 지역사회에 인력 및 재원을 투입해서 건강검진 서비스나 건강증진 강좌를 진행한다. 문화행사시설은 지역사회에서 정기적인 영화상영, 문화공연 행사를 제공한다. 이러한 외부 기관, 조직과의 관계는 보통 두 가지의 수단을 통해서 이루어진다. 하나는 지역사회가 서비스 및 행사를 제공하려고 할 때, 해당하는 기관에 연락해서 참여의사가 있는지를 확인한다. 다른 하나는 외부 기관이나 조직이 지역사회에서 행사를 진행할 때, 직접 지역의 근무자들을 통해서 지역사회와 공동으로 진행하는 경우이다. 외부 기관들이 지역사회에서 행사를 진행할 때, 예산과 인력을 전부 또는 일부 지원한다. 서비스를 제공할 때도 무료, 혹은 유료로 진행한다. 일부 기관에서 제공하는 정기/부정기 자원봉사활동도 지역사회를 통해 독거노인에게 서비스를 전달하는

방법이다.<sup>26)</sup>

#### 4. 재정 및 인력 구축

현재 중국의 노년보장 사업의 자금원은 주로 네 가지의 수단이다. 첫째, 국가가 거시적으로 예산을 배분하고, 전체적인 계획을 수립한다. 둘째, 복권 및 공익재원의 보조다. 셋째, 사회 일반의 기부금이다. 넷째, 시장화의 운영하면서 얻는 수입금이다. 이러한 재원은 대략적으로 다음의 세 가지에 사용된다. 첫째, 각 단계의 서비스 센터를 건설하는데 사용된다. 둘째, 유료 서비스를 받은 노인들을 지원하는 데에 소비된다. 셋째, 서비스를 제공하는 데 필요한 인적 및 물적 자원을 구입하는 데에 쓴다 (江海霞·陳雷, 2010).

정부는 매년 각 지방정부에게 사회서비스지출의 예산을 지원해 준다. 민정부의 <2013년 제3분기 각 성 사회서비스 통계 데이터(2013年3季度各省社會服務統計數據)>에 의하면 베이징시의 2013년 7월, 8월, 9월의 총 사회서비스지출 예산은 889,242.6위엔이고 평균 한 달의 지출은 296,414.2위엔이다. 지방정부는 사회서비스지출 예산에서 지역사회에 일정 금액의 재원을 배분한다. 독거노인을 대상으로 하는 정규 서비스와 행사를 진행할 때 필요한 비용은 이 재원에서 충당한다. 하지만 지역사회에서 다른 서비스나 행사를 기획하여 주어진 예산의 범위를 초과하게 된다면 가도판사처에 재원을 신청해야 한다. 만약 가도판사처의 예산 범위를 초과한다면 다시 구정부에 신청해야 한다. 구정부의 예산에 초과되면 구정부가 다시 시정부에 신청해야 한다. 八角北路지역사회서비스센터의 5번 근무자 인터뷰를 따르면 지역사회에서 독거노인 서비스에 쓰이는 정확한 예산은 아직까지 개인에게 알려주기 어려운 상황이라고 하였다.

지역사회가 서비스를 진행할 때에는 외부자원이 많이 필요하다. 특히 의료서비스를 제공할 때, 지역의 예산이 거의 안 들어가는 상황이며

---

26) 1번, 5번 지역사회 근무자의 인터뷰 내용으로 정리.

서비스를 제공하는 병원이나 의료시설이 예산 및 인력을 전부 제공한다. 외부 기관이 지역사회에서 독거노인에게 서비스를 제공할 때 전부 혹은 대부분의 예산을 지원해 준다.<sup>27)</sup>

지역사회는 가도에 소속되어 있다고 볼 수 있다. 또한 지역사회별로 해당 지역의 주민위원회가 있다. 京華網의 2010년 보도에 의하면, 20세기말, 21세기 초부터 중국에서 많은 지역사회에서 주민위원회보다 더 광범위하고, 질 좋은 서비스를 제공할 수 있는 지역사회서비스센터가 설치되었다. 현재 베이징시의 지역사회서비스센터가 있는 지역사회는 주민위원회와의 역할을 통합하여 인력을 통일한 경우가 대부분이다. 따라서 지역사회서비스센터가 서비스 대상자에게 서비스를 제공하게 되었다. 규모가 큰 지역사회서비스센터는 해당 지역사회 내에서 지역사회서비스점도 운영하고 있다. 지역사회서비스센터(점)가 없는 지역사회는 주민위원회가 서비스를 제공하고 있다. 이러한 상황에서는 중국에서 구별 없이 모두 “사구(社區)”로 부른다.<sup>28)</sup> 민정부의 〈2013년 제3분기 각 성 사회서비스 통계 데이터(2013年3季度各省社會服務統計數據)〉에 의하면, 2013년 9월까지 베이징시는 농촌지역을 제외한 총 2828개 지역의 주민위원회가 서비스를 제공하고 있는 것으로 나타났다. 그 중 163개 지역사회는 지역사회서비스센터도 함께 운영하고 있으며, 5288개의 지역사회서비스점을 보유하고 있다. 이외에, 민영화 지역사회서비스시설인 데이케어센터, 전일제케어센터의 침대 수는 4604, 1133개다. 주민위원회, 지역사회서비스센터(점)은 모두 가도판사처의 감독과 관리를 받고 있다. 본 연구자는 지역사회 근무자 인터뷰는 베이징 石景山구의 서비스센터가 설립되어 있는 八角北路지역사회에서 진행했다. 따라서 조직 인력 부분은 해당 지역사회를 중심으로 살펴보겠다.

八角北路지역사회는 1987년에 설립되었으며 전체 면적은 8.46만 평방미터, 녹지 3.5만 평방미터의 큰 지역사회다. 현재 본 지역사회에는 123

---

27) 1번 지역사회 근무자의 인터뷰로 정리.

28) 명칭을 통일하기 위해 본 논문에서는 모두 “지역사회”로 부른다.

개의 주거용 건물이 있고, 2046호, 4880여 명의 주민들이 거주하고 있다. 그 중에 노인은 492명이고 독거노인은 279명으로 노인의 56%를 차지했다. 八角北路지역사회서비스센터는 1999년에 설립했고 센터면적은 1428평방미터다. 본 센터는 지역사회 의료서비스센터와 건강헬스시설도 운영하고 있고 열람실, 활동센터 등 시설도 있다. 본 센터는 문화 체육 서비스를 특색으로 삼고 있다. 특히 노인들에게 서예, 미술, 영어 등 수업을 운영하고 있고 노인 예술 단체와 자원봉사자 단체가 있다. 이 외에, 서화전시, 그림전시 등 여러 가지의 전시도 개최한다. 八角北路지역사회서비스센터의 인력은 8명으로 구성되어 있으며 2002년부터 지역사회 공산당위원회(共產黨委員會)를 설립했다. 이 지역사회에서는 데이케어센터, 전일제케어센터와 같은 민영화시설이 없다. 八角北路지역사회는 베이징에서도 잘 발전되고 있는 지역사회로 “수도 선진 지역사회”, “수도 문명 안전 주민위원회”, “수도 문명 주민구역”, “전국 모범 주민위원회”등 포상을 받았다.

八角北路지역사회서비스는 八角가도에 위치한 지역사회다. 따라서 해당 지역사회에서 운영하는 서비스센터는 八角가도의 가도판사처의 관리를 받고 있다. 八角가도는 石景山구에 위치해 있기 때문에 石景山구의 구정부의 관리를 받고 있다. 베이징 시정부는 총괄 역할을 한다. <표6>를 따라 볼 수 있다.

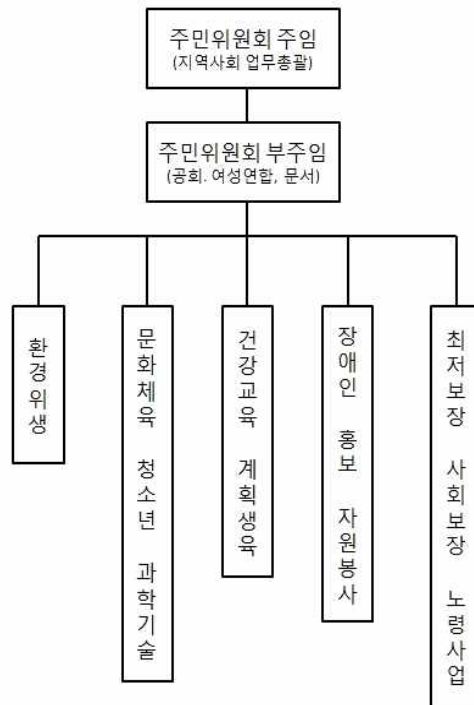
〈표6〉 행정 단위 조직도



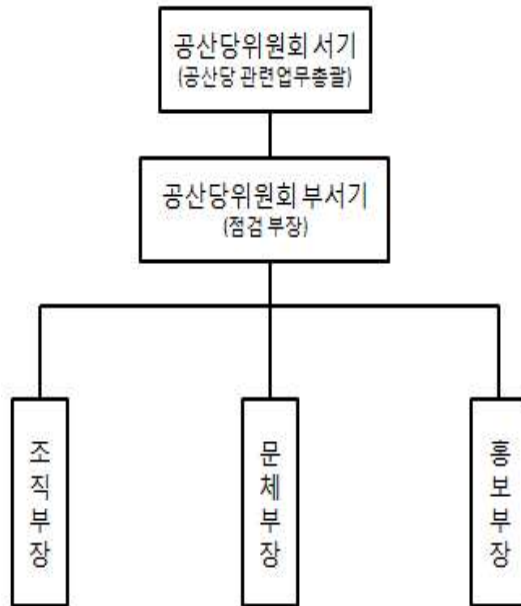
베이징의 지역사회들은 자체적으로 규정을 정할 수 있는 권한이 있기 때문에 각 지역의 규정이 모두 다른 것으로 나타났다. 보통 지역의 주민위원회는 지역사회에서 일반적인 업무를 담당하고 있다. 八角北路

지역사회에서는 지역사회서비스센터가 구축되어 있기 때문에 구성인원은 주민위원회의 성원과 동일하다. 공산당 사업이 잘 되는 지역사회에서는 공산당 위원회도 설립할 수 있다. 공산당위원회는 “당위”로 말하고 지역사회에서의 공산당 관련 업무만 처리한다. 주민위원회 주임, 지역사회서비스센터장과 당위서기는 보통 한 사람이 담당하는데 주민위원회 중에 공산당 성원은 당위의 업무를 동시에 맡을 수도 있다. 본 연구자가 인터뷰를 진행하는 八角北路지역사회의 조직과 인력구축은 <표7>,<표8>와 같다.

〈표7〉 지역사회 공산당위원회 구성표



〈표8〉지역사회 주민위원회 인원 구성표



## 제2절 현 체계 하에서 독거노인들의 욕구 충족 현황 분석

본 절에서는 독거노인을 위한 사회서비스 제공의 근거가 되는 독거노인들의 욕구가 어떻게 충족되고 있는지를 독거노인과의 인터뷰를 통해 살펴보았다. 본 연구자는 西城, 東城, 朝陽, 豐台, 石景山, 海澱 6개 베이징 시내 주요 구역에서 독거노인 남 녀 각 4명, 총 8명을 대상으로 인터뷰를 진행했다.

### 1. 인터뷰 대상 독거노인의 인적상황

본 연구자는 이상 8명의 독거노인 인터뷰 내용을 사례별로 정리하였다. 8개 케이스를 통해 현재 지역사회에서 받고 있는 서비스에 대한 만

족도를 살펴보고자 한다.

### *Case 1*

베이징 海澱구의 新街지역사회에서 거주 하고 있는 李o 어르신은 호북성(湖北省) 무한시(武漢市) 출신으로 자녀가 없는 독거노인이다. 1990년에 혼자 베이징에 와서 海澱구에 위치한 베이징 외문인쇄공장에서 일하게 되었다. 李 어르신은 평생토록 결혼을 하지 못해 계속 혼자 살았고 베이징에 온 후에는 직장에서 제공하는 기숙사에서 살았다. 2002년 李 어르신은 퇴직하였고 공장 옆에 외치하는 가족루(家屬樓)<sup>29)</sup>는 이미 자리가 부족하다는 이유로 공장은 밑에 원룸을 하나 어르신에게 만들어 주었다. 그래서 어르신은 2002년부터 新街지역사회에서 살게 되었다. 어르신의 방은 아주 좁은 공간으로 1인용 침대 하나, 책상 하나, 의자 하나, 텔레비전 하나만 있다. 화장실조차 없는 상황으로 열악하게 살고 있다.

### *Case 2*

베이징 石景山구의 八角北路지역사회에 거주하고 있는 郭oo 어르신은 74세인 베이징 출신 독거노인이다. 郭 어르신은 25세에 결혼을 했고 그 후 8년간 자녀를 못 낳았다는 이유로 이혼을 하였다. 어르신은 이혼을 한 후에 다시 재혼을 하지 않아 혼자 살았으며, 부모님으로부터 집을 받아 계속 八角北路에 거주하였다. 1999년에 중학교 교사인 어르신은 학교에서 퇴임하였다. 현재 연금을 받으면서 남동생과 여동생의 도움으로 생활하고 있다. 어르신의 조카들이 가끔씩 어르신의 집으로 방문한다고 하였다. 어르신은 몸이 많이 안 좋은 상황으로 항상 병원에 다닌다.

---

29) 가족루(家屬樓)는 중국의 정규 기업, 혹은 국유 기업이 지은 거주 건물이며 소속 직원에게 저렴한 가격으로 제공하는 주거용 건물이다. 가족루에 거주권을 가지고 있는 사람은 모두 해당 기업의 직원이어야 한다. 하지만 이 정책은 21세기에 들어서면서 점점 사라지고 있는 추세이다.



### Case 3

베이징 東城구 鍾樓灣지역사회에 거주하고 있는 張00 어르신은 부인과 함께 살고 있는 71세 부부 독거노인이다. 張 어르신은 60년대에 베이징에 와서 석유회사에서 일하고 한 살 어린 부인을 만나서 결혼을 하였다. 하지만 자녀가 없었다. 2002년에 회사에서 퇴임하였고 지금은 연금을 받고 있다. 현재 67세인 부인과 함께 주거여건이 좋은 자가집에서 살고 있다.

### Case 4

베이징 海澱구의 新街지역사회에서 거주하고 있는 洪00 어르신은 남편과 함께 살고 있는 61세 노인이다. 洪 어르신은 길림성 출신이고 30세 때 남편, 외아들 함께 베이징으로 이주하였다. 베이징에 온 후에 병원에서 일했다. 하지만 2000년에 아들이 교통사고로 사망하였다. 洪 어르신 부부는 나이가 들었기 때문에 둘째를 못 낳았다. “실독노인”인 洪 어르신은 슬픔을 겪으면서 우울증에 걸렸다. 그렇기 때문에 몸 상태도 안 좋고 항상 병원에 간다. 어르신과 남편은 모두 연금을 받는 이외에 다른 경제적 지원이 없다. 지금은 거주하고 있는 집은 자가집으로 주거상태가 아주 좋지는 않은 상황이다. 부부 두 명 모두 몸이 안 좋은 이유로 일상생활을 하기에 어려운 상황이다.

### Case 5

베이징 朝陽구의 夏家園지역사회에서 거주하고 있는 李00 어르신은 82세 고령으로 혼자 살고 있는 독거노인이다. 어르신은 베이징 출신이고 대학에서 직원으로 일했었다. 30대에 부인을 만나서 아들을 하나 낳았다. 아들이 결혼 한 후 같이 살다가 적응이 안 되어 부인과 어르신이 집에서

나와 두 명만 생활했다. 하지만 10년 전에 부인이 질병으로 사망했기 때문에 혼자 살게 되었다. 현재 살고 있는 집은 아들이 월세를 내는 월세집이다. 어르신은 82세의 고령으로 귀도 잘 들리지 않고 아픈 데가 많으며 거동도 불편한 상황이다. 경제적 상황을 보면 매월 연금을 받지만 아들이 월세를 내 주기 때문에 따로 돈을 주지 않는다. 아들과 손자는 정기적으로 어르신 집으로 와서 일상생활을 도와준다. 하지만 아들이 오지 않을 때는 일상생활을 하기가 어려운 상황이라고 볼 수 있다.

### Case 6

베이징 西城구의 牛街西裏二區지역사회에서 거주하고 있는 王o 어르신은 66세로 혼자 살고 있는 독거노인이다. 王 어르신은 공무원이며 퇴직 후에 남편과 함께 지역사회에 많은 활동을 적극적으로 참여했다. 딸 두 명이 있는데 모두 대학을 미국으로 보내고 현재 미국에서 살고 있다. 3년 전에 남편이 질병으로 사망해서 딸이 어르신을 미국으로 모시다가 외국생활에 적응이 되지 않아서 다시 중국으로 돌아왔다. 현재는 혼자 베이징의 자기집에서 적극적으로 활동에 참여하고 있다. 경제적으로 보면 연금과 딸들의 지원을 받아서 큰 부담이 없는 편이다. 건강상태도 상당히 좋은 편이다.

### Case 7

베이징 西城구의 牛街西裏二區지역사회에서 거주하고 있는 石oo 어르신은 부인과 함께 살고 있는 62세 노인이다. 石 어르신은 흑룡강성 출신이고 아들이 베이징의 기업에 취직하였다. 1년 전 어르신 부부를 모시고 베이징으로 왔다. 아들이 돈을 내서 西城구에서 방을 하나 임대하고 지금 어르신 부부가 작은 슈퍼를 운영하고 있다. 경제적으로 보면 문제가 없지만 베이징 호적이 아니기 때문에 지역의 서비스 못 받는 상태다.

연금도 흑룡강에서 받아야 되기 때문에 일 년에 몇 번 정도 돌아가야 한다. 건강 상황은 많이 안 좋은 것은 아니지만 아플 때도 있다. 다른 노인에 비해 젊은 편이라서 일상생활에서는 큰 문제가 없는 것이다.

### Case 8

베이징 石景山区 八角北路지역사회에서 거주하고 있는 曲00 어르신은 남편과 함께 사는 부부노인이다. 曲 어르신은 베이징 출신이고 국유 기업에서 일했다. 같은 회사에서 일했던 남편과 함께 회사에 가속루에 살고 있다. 아들이 두 명이 있고 결혼한 후 모두 독립했다. 현재 어르신이 살고 있는 지역은 아들들이 살고 있는 지역보다 조금 멀어서 아들이 자주 찾아오지는 않지만 일주일 혹은 이주일에 한 번 정도 와서 여러 가지 일을 도와준다. 어르신은 은퇴하기 전에 기업의 과장으로 일했기 때문에 아주 적극적이고 활동적인 성격이다. 지역사회 활동은 모두 참여할 뿐만 아니라 지속적으로 활동을 운영하기도 한다. 몸은 그 전보다 좋지 않지만 계속 운동을 하고 있는 상황이다. 점점 나이가 들기 때문에 청소, 세탁 등의 힘든 일상생활의 경우에는 가끔 어려움이 있다고 한다.

### 2. 인터뷰 내용을 바탕으로 한 욕구 충족여부 분석

닐 길버트와 폴 테렐(2006)이 정의한 할당의 기반과 급여의 형태는 “누가 무엇을 얻는가(who gets what)”라는 질문으로 표현될 수 있다. 본 연구의 연구 대상은 중국 베이징 지역사회에 거주하고 있는 독거노인이다. 급여의 형태는 바로 그들이 무엇을 얻는가 하는 것이다. 따라서 할당의 기반과 급여의 형태가 제대로 되어 있는지를 확인하는 것은, 바로 지역사회에서 서비스를 제공할 때, 독거노인들의 욕구를 충족시킬 수 있는지와 관련된다. 앞장의 선행연구에서도 언급하였듯이 현재 도시 독거노인들은 주로 4가지 - 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄, 정신적 욕구를 가

지고 있다. 본 연구자는 독거노인을 대상으로 직접 인터뷰를 수행함으로써 그들이 이러한 욕구를 가지고 있다는 것을 파악할 수 있었다. 다음에서는 독거노인들의 인터뷰 내용을 통해 현재 베이징 지역사회들이 독거노인들의 네 가지의 욕구를 충족하고 있는지 살펴보겠다.

#### (1) 경제적 욕구 충족 여부

정규직으로 퇴직한 경우라면 보통 1500위안 정도의 연금을 받을 수 있다. 현재 베이징에서 지역사회서비스를 받을 수 있는 독거노인들은 거의 다 베이징 호적을 가지고 있는 노인들이다. 정규직의 일자리도 있는 노인이다. 이러한 독거노인들의 경우 대부분 자가집이나 이전의 직장에서 저렴한 가격으로 제공하는 가속루와 같은 숙소가 있다. 1500위안은 지금과 같이 물가가 빠르게 상승하는 중국에서는 일상생활에서의 욕구만 충족할 수 있는 수준이다. 자녀, 친척이 있는 독거노인은 어느 정도 자녀와 친척의 도움을 받을 수 있겠지만 그들의 경제적인 상황이 좋지 않다면 의지할 수도 없는 것이다. 만약에 심각한 질병에 걸린다면 돈이 많이 드는 바람에 대부분의 노인들이 힘들다고 한다. 이 같은 상황은 다음 인터뷰에서도 잘 나타나 있다.

“연금을 받고 있어. 내가 밥 먹는 것, 그리고 일상생활에 써야 되는 것만 사, 그래도 요즘에는 물가가 많이 올라서 한 달에 남은 것 거의 없는 것 같아.”(1번 독거노인)

“내가 자녀가 없어서 용돈을 줄 사람도 없어. 연금만 쓰지. 작년에 허리가 많이 아팠는데 그것도 남동생과 여동생이 같이 돈을 쥐서 수술을 받았어. 내가 너무 미안하지. 동생들도 잘 사는 게 아닌데. 그래서 지금은 나한테 뭐가 필요한지, 돈이 부족한지 물어보면 내가 미안해서 말 못해.”(2번 독거노인)

“지금은 연금으로만 살고 있지. 내가 몸이 안 좋아서 자주 병원에 가. 내가 심장이 안 좋아. 지금 먹고 있는 약이 너무 비싸. 지금 둘이 받고 있는 연금은 거의 다 이렇게 썼어. 밥 먹는데는 것 빼고 거의 남은 것 없어.”(4번 독거노인)

“아들이 이 방을 구해 주고. 우리 아들도 잘 살지는 않아. 매달 이 월세를 내는 것도 힘든데. 어떻게 따로 나한테 돈을 쥐?”(5번 독거노인)

현재 지역사회에서 제공하고 있는 경제적 서비스는 노인카드와 양로권이 대표적이다. 하지만 노인카드와 양로권은 몇 가지 문제점도 가지고 있다. 첫째, 물가가 빠르게 상승하는 경제 여건을 감안하면 노인카드와 양로권의 금액은 많은 것이 아니다. 둘째, 노인카드와 양로권을 쓸 수 있는 가게가 아주 제한적이고 독거노인들이 사고 싶은 품목을 모두 살 수도 없다. 셋째, 홍보가 잘 안 돼서 노인카드와 양로권을 잘 모르는 독거노인도 있다. 노인카드와 양로권 외에 경제적으로 제공할 수 있는 서비스는 없다. 이 같은 상황은 다음 인터뷰에서도 잘 나타나 있다.

“노인카드도 있는데 그걸 쓸 수 있어. 근데 큰 금액이 아니잖아. 쓸 수 있는 가게도 많지 않고.”(1번 독거노인)

“양로권? 그걸 잘 모르는데. 받아본 적도 없어.”(5번 독거노인)

“노인카드 있기 있는데, 사실은 많이 쓸 수가 없어. 내가 필요한 것 대부분 다 못 사.”(6번 독거노인)

따라서 재원의 부족이나 직접 현금을 지급하는 방식을 적용하기에는 제

한이 있다는 등의 이유를 감안하더라도 이러한 서비스들이 독거노인들이 가지고 있는 경제적인 문제를 실질적으로 해결하지는 못한 것으로 나타난다.

## (2) 의료적 욕구 충족 여부

노년기는 각종 만성질환이 많이 발생하는 시기로서 신체기능이 점점 떨어지는 것을 피할 수 없다. 조사 대상 독거노인들의 인터뷰를 통해 독거노인들이 대부분 나이가 먹으면서 몸이 약해진 것을 알 수 있다. 또한, 그들이 중병이 아니면 거의 대형 병원에서 치료를 받는 것을 선호하지 않으며 지역사회에 있는 의료서비스센터에서 치료를 받는다. 독거노인의 경우에는 지역사회의 의료서비스센터에서 치료를 받을 때 혜택을 받을 수 있으며 저렴한 가격으로 약을 받을 수 있다. 중병 같은 경우에는 의료서비스센터에서 치료 및 투약을 받기는 힘든 상황이다. 이 같은 상황은 다음 인터뷰에서도 잘 나타나 있다.

“귀가 잘 안 들려. 그리고 다리가 아플 때가 좀 있어. 특히 비가 오면 많이 아파. 병원에 가야 돼. 우리 동네 지역사회에 의료센터가 있는데 감기나 걸릴 때 거기 가서 약을 받았어. 그런데 이 다리는 아플 때 어쩔 수가 없어. 큰 병원에 가야 된다고, 근데 내가 귀찮고 돈도 많이 든다고 안 갔어.”(1번 독거노인)

“그 가까이 있는 의료서비스센터 있잖아. 아플 때는 거기에 많이 가. 너무 편리하고 가격도 비싸지 않아. 우리 같은 독거노인은 거의 돈이 안 들어. 그런데 많이 아프면 거동조차도 힘들잖아. 그럴 때는 어쩔 수 없지 조카들을 불러야 돼.”(2번 독거노인)

“내 몸은 좀 괜찮은데 부인이 아플 때가 좀 있어. 우리는 가까이 있는 의료센터에 가서 간단한 치료를 받아. 아무래도 큰 병이 아니잖아. 진짜 많이 아프면 큰 병원에 가야지. 우리 자녀가 없으니까 같이 가 줄 수 있는 사람도 없어.”(3번 독거노인)

“지역사회에 의료서비스센터가 있지만 내가 몸이 너무 안 좋아서 거기서는 안 돼. 내가 먹고 있는 약도 거기서 안 팔아.”(4번 독거노인)

“감기 그런 것 있으면 우리 동네에 의료서비스센터에서 치료 받으면 돼. 편하고. 근데 만약에 나중에 많이 아프면 좀 걱정이 되더라.”(6번 독거노인)

“그 전에는 몸이 괜찮았는데 아무래도 나이가 들어서 그런지 요즘에 점점 약해진 게 느껴져. 특히 환절기에 다리도 좀 아프고, 감기가 많이 걸려. 나는 그러면 우리 동네 보건소에 가서 치료 받아. 그 때 되면 나처럼 감기 걸려서 보건소에 가는 노인들이 많네. 돈은 조금만 주면 돼. 그런 정책이 있더라. 이걸 너무 좋은 것 같아. 요즘에 병원에 가면 많이 비싸잖아. 가깝고 편하고.”(8번 독거노인)

이 외에, 지역사회에서 제공하는 의료서비스는 신체검사와 의료강좌도 있다. 두 종류의 서비스는 보통 근교에 있는 종합 병원에서 인력과 물적 자원을 투입해서 제공하는 서비스다. 서비스를 받은 독거노인들이 대부분 신체검사와 의료강좌 서비스에 대해 만족도가 높다고 했다. 다만 독거노인들의 인터뷰를 통해서 알 수 있었던 것은 이러한 서비스를 제공하는 지역사회 간에도 차이가 있었다. 일부 지역사회에서는 연간 몇 회와 같은 방식으로 서비스를 부정기적으로 제공하는 것으로 나타났다. 이 같은 상

황은 다음 인터뷰에서도 잘 나타나 있다.

“강의도 많이 있다고 들었어. 근데 내가 귀도 잘 안 들려서 안 갔어.”(1번 독거노인)

“지역사회에서 하는 건 좋은 것 같아. 신체검사도 있고. 내가 거의 다 참여했어. 그리고 강의 그런 것도 있어. 내가 한 번 들으러 가봤는데 괜찮더라. 요즘에 안 한 것 같아.”(2번 독거노인)

“지난번에 노인들이 식사할 때 주의할 사항에 대한 강의도 했는데 우리도 가서 들었어. 그 의사가 가르친 대로 우리 지금 그렇게 먹고 있어.”(3번 독거노인)

“우리 지역사회에서는 건강강좌가 열릴 때도 있어. 많이는 아니지만. 나는 그것이 아주 마음에 들어. 특히 나같이 혼자 사는 노인에게는 예방이 아주 중요하잖아.”(6번 독거노인)

또한, 노인이 나이가 들면서 갑자기 아플 때가 있었다. 이러한 경우에 배우자와 함께 사는 독거노인이면 배우자가 돌볼 수 있지만, 배우자도 건강상태가 안 좋거나 거동이 불편한 상황에서는 돌보기가 힘들다. 혼자 사는 독거노인들의 경우에는 더더욱 도움을 필요로 하는 상황인 것이다. 자녀가 있는 독거노인들은 자녀의 도움을 받을 수 있지만 자녀가 바쁘거나 외지에 있는 경우에는 힘들다고 했다. 하지만 현재 지역사회에서 방문 의료서비스를 제공하는 지역사회는 거의 없는 것으로 나타난다. 이 같은 상황은 다음 인터뷰에서도 잘 나타나 있다.

“우리 둘만 있어서 내가 아플 때 남편이 병원으로 데려주지.



근데 남편도 이제 나이가 들면서 요즘은 힘들다고 해. 그래서 지역사회에 선생님에게 한 번 이야기를 했는데 지난번에 같이 가 봤어. 근데 선생님들도 바쁜 것 같은데 자주 가 줄 수가 없잖아.”(4번 독거노인)

“혼자 있으면서 진짜 아플 때가 있었어. 내가 다리가 안 좋아서 나가기도 힘들어. 혼자 절대 병원에 못 가. 아들이나 손녀가 데리고 가야 돼. 그런데 손녀가 3년 전 결혼했어. 그래서 남편을 따라 천진으로 간 거야. 아들도 바쁘고 내가 자주 부르면 늦게 오거나 못 올 때도 있어.” (5번 독거노인)

따라서 지역사회에서 개설한 의료서비스센터는 대다수 독거노인의 의료적 욕구를 전반적으로 충족할 수 있지만 중병이나 만성 질환이 있는 독거노인에게 있어서는 서비스 종류의 개선 및 정규화가 필요한 상황이라고 본 연구자는 결론을 내렸다.

### (3) 일상생활 돌봄 욕구 충족 여부

일반적으로 자녀와 함께 살지 않는 독거노인들은 일상생활에 필요한 모든 가사노동 등을 직접 해야 한다. 자녀가 있는 경우에는 주말에 자녀가 와서 가사를 일부 도와줄 수 있지만 대부분의 경우에는 독거노인들이 모든 가사노동을 혼자 해야 한다. 독거노인들이 많이 하는 가사노동으로는 청소, 세탁, 식사 준비, 그리고 쇼핑 등이 있다. 하지만 건강문제로 인해 거동, 청소나 요리 등의 활동을 하는 것이 불편하다고 하는 독거노인들이 있다. 특히 고층에서 사는 독거노인들이 더 힘들다고 말했다. 또한, 집에서 가전제품이나 가구가 고장이 날 때도 도움이 필요한 상황이다. 이 같은 상황은 다음 인터뷰에서도 잘 나타나 있다.

“내 방이 좁잖아. 청소 많이 해야 한다는 그런 것도 없어. 내

가 평소에 하는 것 시장에 가서 음식물 사고, 조리, 그리고 세탁하는 뿐이지. 어떨 때 밥 해먹는 것 좀 귀찮다고 해.”(1번 독거노인)

“혼자 사니까 모든 걸 다 내가 직접 해야 돼. 내가 매일 다 밥을 해 먹어. 그래서 음식을 사러 가야 돼. 내가 힘이 안 돼서 들기가 좀 힘들어.”(2번 독거노인)

“아무리도 나이가 먹으면서 지금은 가사를 하는 게 예전보다 힘들지. 그리고 집에서 만약에 가전제품이나 뭐가 고장이 나면 수리해 줄 사람도 없어.”(3번 독거노인)

“가사 힘들지. 내가 몸도 안 좋고. 주변에 사는 노인들을 보면 자녀가 있으면 자녀가 해 줄 수도 있고, 사람을 고용해서 하는 사람도 있고. 근데 우리는 따로 가사 도우미를 고용할 돈도 없는데. 내가 많이 못 해서 지금은 대부분 우리 남편이 하고 있어.”(4번 독거노인)

“밥 해 먹는 것도 힘들고, 청소하는 것도 힘들고, 요리하는 것도 힘들어. 어려움이 있으면 아들에게 전화할 수 있지만 아들도 바빠.”(5번 독거노인)

“아직 젊어서 모든 가사는 다 혼자 하고 있어. 지금 할 수 있지만 몇 년 후에 어떻게 될런지는 잘 모르지. 정말 못 할 때가 되면 가사 도우미라도 구해야지.”(6번 독거노인)

“주말에는 아들이 와서 도와줄 수 있지만 평일에는 우리가 다 혼자 해야 돼. 우리가 젊은 나이도 아닌데 힘들지. 슈퍼에 사

밥이 많으면 밥을 못 먹을 때도 있어. 대충 먹는 거지. 두 사람만 있는 거라서 한 사람이 할 때는 다른 사람이 먹고. 청소, 밥 해 먹는 거도 한 명 하고.”(7번 독거노인)

“우리 집은 6층이잖아. 우리 아들이 올라오면서도 힘들다고 하는데 우리처럼 70세 노인이 안 힘들 수가 없지. 그래서 내가 안 나가도 집에서 많이 걷기라도 해. 밥을 해 먹을 때는 음식 할 꺼리를 많이 사야 되잖아. 음식을 들고 올라오는 건 더 힘든 것 같아. 청소도 그렇고.”(8번 독거노인)

현재 지역사회에서 제공하는 일상생활 돌봄 서비스는 가사 도우미 업체를 통해 청소 서비스를 제공하는 것, 저렴한 가격으로 가전·가구 수선 서비스를 제공하는 것, 그리고 독거노인을 위한 자원봉사단체를 연계하는 등의 서비스가 있다. 지역사회가 이러한 서비스를 제공할 때 먼저 독거노인의 생활 상태를 파악하고 서비스 제공여부를 결정한다. 서비스를 제공하는 것은 대부분 정기적이지 않은 것으로 나타났다. 또한, 독거노인만을 위해 활동하는 자원봉사단체가 있는데, 이들은 일상적인 가사에 대한 도움도 제공한다. 하지만 정기적이지 않다는 점이 동일한 문제로 지적된다. 경제적으로 잘 사는 독거노인들의 경우 가사노동을 사적으로 해결해야 하는 일로 여긴다. 일부 독거노인은 관계가 없는 자원봉사자에게 무료로 받는 것은 좋다고 생각하지만 창피하다고 생각하는 경우도 있다. 지역사회가 자원봉사자를 연결해 주기보다는 가사 도우미를 고용하는 것을 도와주기를 선호하는 독거노인이 있다. 이 같은 상황은 다음 인터뷰에서도 잘 나타나 있다.

“지역사회에서 뭐 청소 그런 것 해 줄 때도 있다고, 근데 내가 요리를 부탁하면 너무 그렇잖아. 그냥 이렇게 하지 뭐.”(1번 독거노인)

“내가 혼자 사는 게 불쌍한가봐 지역사회에서 사람을 보내서 나한테 대청소를 해 줬어. 좋았지. 고맙지. 언제 다시 올 수 있는 지 잘 모르겠어.”(2번 독거노인)

“지금 가사 도우미 하나 고용하려고 해. 그런데 그 사람의 인품이나 잘 하는지 못하는지를 잘 모르니까 걱정이 되기도 해. 내가 듣기에는 지역사회에서도 연결해 준다고. 말했는데 아직 연결해 주지 않았고 우리는 기다리고 있어.”(3번 독거노인)

“그 동안 지역사회에서 사람을 보내서 두 번을 청소를 해 줬어. 근데 그 시간이랑 횟수는 잘 모르겠고 언제도 올 수 있는 지 잘 모르겠네.” (4번 독거노인)

“그 전에 지역사회에서 온 사람이 우리 집으로 왔었어. 우리 집 상황을 보고 다음에 청소 그런 것도 도와준다고 그랬어. 진짜 도와줬으면 좋겠어.”(5번 독거노인)

“독거노인을 도와주는 단체도 있다고. 만약에 내가 필요하면 와서 청소 그런 것 도와줄 수 있다고 하던데 내가 미안해서 안 불렀어.”(6번 독거노인)

“지역사회에서 청소를 원하면 말하라고 그랬어. 아주 저렴한 가격이라. 그리고 가전이나 수선도 가능한데. 우리처럼 아이들이 옆에 없는 노인에게는 그런 것들이 참 좋은 것 같아.”(8번 독거노인)

따라서 전체적으로 보면 현재 지역사회가 일상생활의 돌봄 방면에서 많

은 서비스를 제공하기 위해 노력하고 있으며 그전보다 많이 개선되었다. 일부 독거노인에게 제공하는 서비스는 그들에게 어느 정도의 도움이 되었지만 인력 및 자원 등 여러 가지 측면에서의 한계로 인해 그들의 욕구를 신속히 해결하지 못한 것으로 나타난다.

#### (4) 정신적 욕구 충족 여부

대부분 독거노인은 외롭거나 우울한 느낌을 가지고 있다고 점을 선행연구를 통해 알 수 있다(崔柳, 2011). 자녀가 있는 독거노인들도 자녀와 함께 살지 않기 때문에 외로움을 느끼는 것이 불가피한 현실이며 손자, 손녀를 보고 싶지만 자주 못 보는 관계로 더욱 외로움을 느낀다. 자녀가 없는 독거노인의 경우에는 옆에 사람이 없어서 더더욱 우울하며 허전한 느낌이 있다고 한다. 특히 자녀의 사망을 경험한 실독노인들은 우울증에 걸리는 비율이 아주 높은 것으로 나타난다.

“내가 여기 가숙루 밑에 사니까 사람들이 항상 지나갔잖아. 지나갔다가 수다도 나누고. 근데 심심할 때 있지. 옛날에 추석, 설날 때 사람이 와서 나랑 이야기도 했고 만두도 쫘고, 선물도 받았다. 그런데 이번 설날에는 사람이 없었어. 웬지 모르겠어. 그 전에 학생들도 왔었어. 이야기도 같이 하고 그래. 그런데 그 이후에는 없었어. 오는 시간도 정기적이지 않아.(1번 독거노인)

“외롭지. 가끔씩 자원봉사자들이 오는데 자주는 아니야. 애들이 자주 와서 이야기도 했으면 좋겠어. 혼자 있을 때, 그리고 몸이 아플 때 우울한 적도 있었지. 그 때마다 사람을 만나고 이야기하고 싶어. 근데 동생이나 조카들도 다 자기의 일이 있어서 자주 나한테 올 수 없잖아.”(2번 독거노인)

“손자도 없고. 이 동네에서 사는 아이들 많아. 항상 내 손자였으면 좋겠다는 생각을 들어. 외롭지, 옆에 사람이 없으니까.”(3번 독거노인)

“우리 죽은 아들이 자꾸 생각나. 몸도 안 좋고 정말 왜 사는지를 모르겠어.”(4번 독거노인)

“항상 혼자 있어서 외롭지. 삶이 참 힘들지.”(5번 독거노인)

“아들 둘 다 멀리 살아. 요즘은 젊은 사람들이 바빠서 자주 오지는 않아. 일이 없으면 주말에 손자들 데리고 와. 손자들이 자꾸 보고 싶은데.”(8번 독거노인)

현재 지역사회에서 제공하는 정신적, 혹은 문화적 서비스는 독거노인에게 제공하는 서비스 중에 가장 종류가 많고, 제공 형식 또한 가장 다양한 서비스라고 볼 수 있다. 특히 각종 문화활동은 독거노인이 마음껏 선택할 수 있다. 노인학교 같은 경우에는 독거노인들이 자신이 배우고 싶은 것을 배울 수 있다. 독거노인들은 이러한 문화활동을 통해 자신의 여가생활을 다양하게 할 수 있으며 친구들도 많이 사귄다. 崔柳(2011)의 연구 결과에 따르면 지역사회가 수행하는 문화활동에 적극적으로 참여하는 독거노인들이 많이 참여하지 않는 독거노인보다 우울할 확률이 낮은 것으로 나타난다. 본 연구자가 진행한 인터뷰에서도 같은 결과가 나왔다. 하지만 이러한 문화활동도 문제점을 가지고 있다. 우선 문화공간이 넓지 않아서 대량의 독거노인들을 수용할 수가 없다는 것이다. 또한 인력 차원에서 보면 프로그램에 참여하는 노인들을 지도할 수 있는 전문가가 많지 않기 때문에 활동 내용과 형식 측면에 봤을 때는 제한적이기도 한다. 이 같은 상황은 다음 인터뷰에서도 잘 나타나 있다.

“우리 지역사회에 노인 활동센터가 있는데 나도 거기 가서 장기를 해. 근데 공간이 너무 좁아. 사람이 많으면 자리가 없어서 보기만 할 때도 좀 있어.”(3번 독거노인)

“여기서 혼자지만 딸, 그리고 손자손녀들이 그렇지만 내가 말이 통하기 때문에 내가 하고 싶은 일을 할 수 있잖아. 우리 동네에서는 독거노인끼리 할 수 있는 것들이 너무 많아. 내가 그림도 배우고, 춤도 추고. 어떨 때 공연도 나가고 그래. 이런 노후 생활이 보람이 있는 것 아냐? 그런데 지역사회는 공간이 많이 부족해. 예를 들면, 노래팀이 연습하려고 하면 우리 무용팀이 연습을 못 하는 거지. 내가 더 하고 싶은 일이 좀 많은데 내 시간을 채우려고 하지만 지역사회에서는 관리할 거 많을 까 봐 우리에게 더 많은 활동 기회를 그만큼 제공하지는 못하는 것 같아. 근데 이 정도면 옛날보다 많이 좋은 거야. 더 이상 욕심내면 안 되겠지?”(6번 독거노인)

“나는 하고 있는 게 좀 있어. 지역사회에서 근무하는 아가씨가 있는데 나랑 아주 친해. 그래서 지역사회에서 하는 활동이 있잖아. 많이 참여했어. 예를 들면, 서예반에서 내가 강의해 본 적도 있었어. 그리고 우리처럼 아이들 없는 독거노인들끼리 모여서 내가 리더로 공부도 하고, 행사 있을 때 강연도 하고. 사람을 만나면서 그나마 좀 괜찮은 것 같아. 우리 남편도 다른 어르신들과 장기를 많이 하고 수묵화도 배웠지.”(8번 독거노인)

정신적, 문화적 서비스를 통해 독거노인들이 정신적인 문제를 해결할 수 있지만 모든 독거노인이 참여하지 않는 이유를 살펴보면 두 가지로 분석할 수 있다. 첫째, 독거노인들의 건강, 혹은 성격, 호적 등 개인 원인

으로 참여하기에 어려움이 있다는 것이다. 둘째, 홍보가 부족하기 때문에 많은 독거노인이 지역사회에 이러한 활동이 있다는 것을 잘 모르거나 참여할 의향이 없다는 것이다. 이 같은 상황은 다음 인터뷰에서도 잘 나타나 있다.

“지역사회에서 그런 활동 좀 많다고 들었는데, 내가 다 귀찮다고, 귀도 잘 안 들려서 안 갔어.”(1번 독거노인)

“지역사회의 선생님들이 활동에 자주 나오라고 그랬지만 나는 그런 마음이 없어. 이렇게 힘든 생활은 차라리 죽는 게 더 나을지 모르겠어.”(1번 독거노인)

“그리고 내가 거동도 불편하고 자주 못 나가서 사람도 많이 못 만나. 우리 동네 어르신들이 자주 모여서 뭐 하는 것 같은데 나는 항상 집에 있어서 같이 못 해.”(5번 독거노인)

다른 한 편으로는 우울증 등 정신적인 문제를 가진 독거노인에게는 지역사회 근무자, 혹은 자원봉사자들이 와서 이야기를 하는 경우가 있지만 전문적인 인력자원을 투입해서 정신질환을 치료하는 서비스가 현재 베이징 지역사회에는 거의 없는 것으로 나타났다. 본 연구의 대상인 4, 5번 독거노인은 바로 우울 증상을 가진 독거노인이며 현재 치료 서비스를 받지 못하고 있다.

“지역사회 아가씨가 자주 전화와. 가끔씩 우리 집으로 오기도 하고. 여러 가지 물어보고. 특별한 사람이 없었어.”(4번 독거노인)

“삶이 너무 힘들어. 아이들이 온 적이 있었어. 이야기도 하고.



다른 사람이 없었어.”(5번 독거노인)

따라서 현재 베이징 지역사회에서 독거노인들의 정신적인 욕구를 충족하기 위해 제공하는 서비스는 주로 문화적인 활동의 형태로 이루어진다. 이러한 문화적인 활동은 제한이 있지만 어느 정도 독거노인들의 외로움을 해소할 수 있는 것으로 볼 수 있다. 하지만 정신적으로 문제를 가진 독거노인에게선 전문적인 서비스가 없기 때문에 정신적 욕구를 충족하지 못한 것으로 판단할 수 있다.

### 제3절 현 체계의 문제점 분석

현재 베이징 지역사회서비스의 발전은 이전보다 많은 성과를 얻었지만 아직도 발전 초기단계이므로 부족한 부분이 많은 것으로 볼 수 있다. 특히 독거노인을 위한 지역사회서비스체계는 더더욱 많은 문제점을 가지고 있다. 본 연구자는 정책과 프로그램을 담당하는 지역사회 근무자들과의 인터뷰를 통해 현 체계의 문제점을 아래와 같이 다섯 가지로 구분하여 분석했다.

#### 1. 자원 부족

자원 부족은 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 발전에 있어 중요한 요소라고 볼 수 있다. 현재 지역사회에서 이 분야에 투입하는 자원은 보편적으로 적은 편이다(江海霞·陳雷, 2010). 본 연구에서도 이러한 인터뷰 결과가 나왔다.

위 부분에서 언급한 바 있듯이 자금을 네 가지로 분류할 수 있지만 현재 베이징에서 독거노인을 위해 지역사회서비스를 제공할 때 대부분의 자원은 중앙정부가 마련하는 자원이다. 하지만 정부가 마련하는 자원은 독거노인을 위해 포괄적인 서비스를 전개하기에는 어려움이 있다고 본다.

*“어려운 것이 있다면 무엇보다도 돈이 문제죠. 우리가 많은 활동을 하고 싶지만 예산이 없어서 못 하는 거죠.”(1번 지역사회 근무자)*

어떤 구역에서는 비율적으로 각 지역사회에 배분하라는 규정이 있지만 실제적으로 보면 이러한 규정은 제대로 실행되기가 어렵다. 기초시설이 좋은 지역사회에서는 자원 투입을 받을 수 있지만 기초 시설이 좋지 않은 지역사회는 못 받은 것은 현실이다.

*“우리 지역사회는 그나마 괜찮은데요. 우리 구역에서 중심으로 발전하는 지역사회라서요. 제가 알기로는 우리 가도 저 쪽에 있는 지역사회와 구정부에서 받는 예산과 달라요. 왜냐하면 그 쪽에 활동을 주최할 공간이 없어서요.”(1번 지역사회 근무자)*

또한, 민정부에서 노인사업에 쓰는 자원은 사회복지관에서 온 복지금이 다. 하지만 복권의 수입은 변동성이 있어 불확실하다는 특징을 가지고 있다. 이러한 임의성과 불안정성을 가지고 있는 투입 방식으로 인해 독거노인을 위한 지역사회서비스체계가 선순환으로 발전하는 것은 어렵다고 볼 수 있다(江海霞·陳雷, 2010). 따라서 현재 지역사회에서 독거노인에게 제공하는 서비스는 충분히 그들의 욕구를 충족시키지 못하기 때문에 많은 독거노인들은 연금과 자녀·친족의 도움으로 살고 있다.

## 2. 인력 방면의 문제점

### (1) 서비스 제공 인력의 낮은 전문적 수준

노인을 위한 지역사회서비스, 특히 독거노인을 위한 지역사회서비스를 제공하기 위한 전문적인 인력이 필요하다. 지역사회에서 근무하고 있는

인원은 비록 열정과 노력을 갖고 있더라도 사회복지의 전문적인 지식, 경험, 지역사회서비스를 효율적으로 관리할 수 있는 수단이 아직도 부족하다(江海霞·陳雷, 2010). 예를 들면, 본 연구자가 인터뷰를 진행하는 八角北路지역사회의 근무자는 화학, 행정학, 경제학 전공 등 모두 사회복지 혹은 관련 전공자가 아니었다.

*"우리는 사회복지 관련 전공 출신 아니에요. 저는 행정학이구요. 그 분이 화학 전공했고, 그 분이 경제학이요."(2번 지역사회 근무자)*

독거노인이 일반 서비스 대상자, 혹은 일반 노인 서비스 대상자보다 더 많은 욕구를 가지고 있기 때문에 서비스를 제공할 때에 있어서도 더 많은 측면에 주의를 기울여야 한다. 하지만 서비스 제공자들에게 필수적인 심리학적 지식과 노인에 대한 지식이 비교적 부족하다. 독거노인만이 가지고 있는 특징을 파악하지 않으면 효율적인 서비스를 적절히 제공하지 못하는 것이다.

*"저는 사회복지 관련 지식을 배운 적이 없지만 실천 현장에서 많이 배웠어요. 사실 처음에 너무 힘들었었죠. 아무것도 모르는데. 그리고 그들이 우리 부모처럼 일반 노인 아니기 때문에 더 신경을 써야 돼요. 그래서 처음에 실수도 있었죠. 아무 생각 없이 하는 말이지만 상대방이 듣고 나서 화났어요. 그리고 정보를 얻으려고 하는데 안 알려준 경우도 있었어요."(1번 지역사회 근무자)*

또한, 현재 중국에서 지역사회의 근무자 조직의 유동성이 높다. 근무자들의 연봉과 복지 대우는 현재 일반적인 직업 연봉의 수준에 비하면 낮은 편이다(台紅·劉輝, 2010). 따라서 지역사회에서 근무하는 사람들의 불안

정성이 높고 항상 변동이 생긴다. 이러한 문제는 독거노인을 위한 지역사회서비스체계가 발전하는 데에 더 큰 걸림돌이 된다. 이러한 낮은 대우로 인해 우수한 근무자가 이 조직에 가입하기가 어려운 것이 현실이다.

*“우리는 일하는 만큼 돈을 받는 것은 아니예요. 일을 정말 많이 했는데. 사소한 거까지. 어떨 때는 퇴근 시간에도 일이 발생하면 돌아가서 처리해야 돼요.”(2번 지역사회 근무자)*

*“아직 젊어서 괜찮은데 나중에 결혼하고 아이를 낳고 그만 들지도 몰라요. 우리 직업은 사람을 많이 바꾸는 직업이요.”(3번 지역사회 근무자)*

인력 투입의 부족, 인력의 비전문화는 모두 독거노인들에게 서비스를 제공할 때 어려움으로 작용한다. 다른 한 편에서 보면, 채용의 부족은 서비스 제공 조직 인력의 부족, 비전문화의 원인이 된다.

## (2) 자원봉사자 단체의 문제점

현재 중국의 자원봉사분야는 아직도 발전하고 있는 단계로 다수의 지역사회의 자원봉사단체가 조직 및 건설되는 과정 중에 있다. 자원봉사자들이 활동하는 것은 정기적이지 않고, 유동성도 높다. 또한 자원봉사자 간, 서비스 대상 간, 지역사회 간과의 관계가 긴밀하지 않은 편이다. 따라서 지역사회가 자원봉사자들을 관리하는 데에 큰 어려움이 있고 제도화된 운영체계가 부족하다.

*“관리하기가 어렵죠. 학생 같은 경우에는 졸업하면 안 하게 되고. 요즘 같은 사회에서는 학생들이 질서를 잘 안 지키는 경우도 있어요. 예를 들면, 신청해 놓고 안 오고, 연락이 없는 경우, 활동 끝나고 그냥 가 버린 경우도 있고. 직장인 같은 자원*

봉사자는 주말만 나올 수 있고, 이런 거 다 문제죠. 그래서 정기적이지 않아요.”(2번 지역사회 근무자)

“자원봉사자들이 활동을 끝나면 가는 거죠. 그 이상 서비스 대상자와 연락이 없어요.”(2번 지역사회 근무자)

이 외에, 자원봉사자를 대상으로 하는 교육제도도 필요한 상황이다. 많은 자원봉사자들이 열정을 가지고 서비스를 제공하지만, 자원봉사활동에 필요한 전문적인 지식이 부족하기 때문에 서비스를 제공하는 과정에 나타나는 실수나 오류가 불가피한 상황이다. 하지만 현재 지역사회의 근무자들 또한 전문적이지 않아서 자원봉사자를 위한 교육제도를 세우는 것도 쉬운 일이 아니다. 지역사회의 자원봉사자들이 가지고 있는 문제도 독거노인을 위한 지역사회서비스체계가 발전하는 데에 걸림돌이 되고 있다.

“교육? 활동하기 전에 말해주는 주의사항은 교육이라고 말할 수 있어요? 우리는 그거 빼고 따로 한 것 없어요. 우리는 모든 서비스 다 봉사자들에게 맡길 수 없어요. 다들 좋지만 실수나 못 할 때 좀 있어요.”(2번 지역사회 근무자)

### 3. 서비스 방면의 문제점

#### (1) 사회자원과 보조시설의 부족

독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 사회자원의 범위가 넓은가, 보조시설이 완비되어 있는가 하는 것은 서비스의 전개와 질에 큰 영향을 미친다(江海霞·陳雷, 2010). 하지만 독거노인 대상으로 한 인터뷰를 통해 알 수 있는 것은 현재 대다수 지역사회의 노인활동센터는 보편적으로 규모가 크지 않고, 시설이 완비되어있지 않다는 문제점이 있는 것이다. 본 연구자가 인터뷰를 진행했던 지역사회의 노인활동센터도 사무실의 2배

크기이다. 또한 지역사회 근무자의 인터뷰에 따르면 이 정도는 베이징에서 좋은 편이라고 한다. 시설의 부족으로 인해 제공할 수 있는 서비스도 줄어들게 된다. 지역사회에서 좋은 아이디어나 계획이 있다고 하더라도 자원의 제한으로 인해 실행할 수가 없는 것이다. 본 연구자는 지역사회 근무자들을 대상으로 한 인터뷰를 통해서도 알 수 있듯이 독거노인들의 여러 가지의 욕구를 충족하기 위한 서비스를 제공하기 위해서는 적절한 면적을 가진 장소가 필요하다고 본다. 하지만 현재 대부분의 지역사회는 그보다 시설 여건이 열악한 편이다. 또한, 혼자 사는 독거노인들에게 필요한 긴급 호출 시설도 아직 제공하지 못하고 있는 현실이다.

*“솔직히 말하면 공간이 부족하죠. 큰 행사가 열릴 때는 어쩔 수 없이 다른 장소를 빌려야 돼요. 우리는 정말 그들에게 서비스를 많이 제공하고 싶지만 마음대로 제공하지 못해요. 지난번에 노인들이 태극권 수업 개최하자고, 하지만 우리 센터의 면적도 크지 않잖아요. 여러 명이 같이 못 할 것 같아요.”(2번 지역사회 근무자)*

## (2) 서비스 범위의 제한

중국은 개혁개방 이후에, 지역사회서비스가 많은 면에서 발전했다는 것을 볼 수 있다. 특히 내용, 수단, 기제와 질 측면에서 모두 어느 정도 개선이 있었다. 하지만 서비스 범위가 아직도 충분히 확대되지 못했다는 문제가 있으며 특히 독거노인을 대상으로 하는 서비스 내용은 아직까지 탐색적인 단계에 머물러 있다. 인력 및 재원의 제한으로 인해 서비스가 부분적으로 시행되고 있지만 독거노인들이 가장 필요로 하는 서비스는 아직 시작하지 못하거나 전면적으로 모든 지역사회로 확대되지 않았다(劉曉霞, 2010). 모든 지역사회에서 실시하지 못한 방문 의료 서비스는 바로 가장 대표적인 예다. 특히 베이징 정부가 국문으로 내린 정책에서 독거노인을 대상으로 하는 서비스가 있지만 실제적으로 많은 지역사회에서 정책을 따

라 시행되지 않은 경우가 있다. 예를 들면, 정부에서 지정한 배식 서비스는 八角北路지역사회에서는 실시하지 않았다. 또한, 프로그램의 개발도 활발한 편이 아니다. 몇몇 지역사회의 근무자는 단편적으로 정부의 계획을 따라 프로그램을 진행하는데 그칠 뿐 새로운 프로그램을 개발하는 것에는 관심이 많이 없다. 특히 현재 독거노인들의 정신 질환을 치료하기 위한 서비스가 거의 없는 것을 문제로 지적할 수 있다. 하지만 정신건강은 독거노인들의 건강문제에 영향을 많이 미치는 요소이므로 그대로 방치할 수 없다. 정신보건과 치료 방면에 전문적인 인력이나 자원을 투입해서 서비스를 활성화하는 것이 당면 과제다.

“우리는 아직 배식 서비스가 없어요.”(1번 지역사회 근무자)

“지금 맡고 있는 일을 다 해도 정말 힘든 상황인데 더 이상 새로운 것을 못 할 것 같아요.”(5번 지역사회 근무자)

“사실 우리도 그 분들이 우울증이 있는 것을 알고 있지만 최대한하게 고려해서 이야기를 나누려고 해요. 하지만 우리도 전문가가 아니어서 어떻게 체계적으로 치료하는 것을 잘 몰라요. 현재 이런 서비스도 없어요.”(4번 지역사회 근무자)

또한, 지역사회에서 제공하는 서비스 내용을 살펴보면 가족과 함께 참여하는 프로그램이 없다. 이것이 바로 독거노인들에게 서비스를 제공할 때도 지역사회에서 가족지지의 중요성에 대한 강조와 독거노인의 역량강화가 미흡한 실정의 예이다.

“아무것보다도 독거노인들이 가장 필요한 것은 가족들의 관심 이죠. 우리는 아직 가족들과 함께 하는 프로그램이 없어요.”(1번 지역사회 근무자)

### (3) 각 서비스 자원 간에 협력과 조정 부족

비록 지역사회에서 이미 많은 사회자원을 통합했다고 하더라도 각 자원을 제공하는 주체 간의 조화는 별개의 문제로 남아있다. 각 서비스를 제공하는 주체는 각각 다른 체계에 속해 있기 때문에 서로 다른 영역에 속한 서비스 공급 주체의 조화를 모색하는 것이 쉽지 않다. 협력과 조정의 부족은 서비스 내용의 중복이나 포괄성의 문제를 유발하여 이로 인해 서비스의 효율이 낮아질 수 있다(劉曉霞, 2010). 현재, 지역사회 주민위원회는 해당지역의 단위조직, 건물관리 부문, 가사 회사 등의 부문과 일정한 관계를 맺고 있다. 이러한 부문들이 모두 각각의 관리 체계를 가지고 있다. 예를 들면, 지역사회 해당 지역의 건물관리 부문은 지역사회의 주민들에게 서비스를 제공하는 법인 단체로서 지역사회 주민위원회는 그를 관리하는 직능을 가지고 있다. 하지만 현재 건물관리 부문은 건설개발회사와 건물관리국의 관리 하에 운영하고 있다. 각자 상급 기관이 있기 때문에 주민위원회는 그를 완전히 규제할 수 없다. 따라서 관리와 서비스 제공은 “두 가지 체계”로 이원화되어있는 상태다(劉曉霞, 2010). 또 다른 예를 들면, 의료서비스를 제공할 때 필요한 인적, 물적 자원은 모두 의료부문에서 온다. 의료서비스는 사회복지부분과 주관하는 부문이 다 다르고, 자금원도 다르기 때문에 서비스를 제공할 때 각자 독자적으로 일하는 현상을 일으킬 수 있다(劉曉霞, 2010). 서비스 내용이 중복 현상이 생길 때, 지역사회에서는 아직까지 서비스의 질적 발전보다 양적 확대를 추구하는 단계이기 때문에 이러한 문제가 해결되지 않은 상황이다.

### 4. 관리제도와 평가제도의 부족

독거노인을 위한 지역사회서비스체계는 아직 발전하는 단계에 있어 관리제도와 평가제도가 완비되어 있지 않다. 자세한 문제점은 두 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 관리제도 부분에 현재 최저생계보장, 사회복지, 문



화체육, 건강교육, 공회, 여성연합 등의 부문은 모두 독거노인들에게 서비스를 제공하고 있다. 한 파트가 통일적으로 관리하는 것이 아니기 때문에 서비스 제공의 효율성이 낮아질 수밖에 없다.

*“제가 주로 독거노인과 관련된 업무를 담당하고 있지만 그들의 문화체육 부분의 서비스는 그 쪽 담당하신 분이 관리하고 있어요.”(1번 지역사회 근무자)*

*“먼저 노령사업 담당자한테 독거노인들의 상황을 파악하고, 그들에게 자원봉사자를 연결해 줘요. 제가 처음으로 관리하고 있는 일이 아니니까 잘 모르는 경우가 있어요.”(2번 지역사회 근무자)*

둘째, 평가제도가 아직 구축되지 않았기 때문에 서비스 제공 이후에 서비스 과정이 제대로 진행되었는지, 그 과정에서 생긴 문제점, 그리고 개선해야 할 점을 제대로 파악하지 못한다. 따라서 향후 서비스를 제공할 때 효율성의 개선을 기대하기 어려우며, 제공 과정에서 나타나는 문제를 해결하지 않은 것으로 나타났다(陸傑華·呂智浩, 2007). 독거노인을 위한 지역사회서비스체계는 관리제도와 평가제도의 부족으로 인해 효율적으로 서비스의 질을 상승시키는 데에 걸림돌이 된다.

## 5. 홍보 방면의 문제점

### (1) 독거노인 지역사회서비스에 대한 인식 부족

비록 지역사회서비스는 지난 몇 년간 중국에서 많은 발전을 이룩했지만 그렇다고 해서 독거노인들이 이러한 서비스를 제대로 받아볼 수 있음을 의미하는 것은 아니다(江海霞·陳雷, 2010). 인터뷰를 통해 알 수 있는 것은 독거노인들이 지역사회가 그들에게 제공할 수 있는 서비스에는 무엇

이 있는지, 그리고 그들이 서비스를 받으면 어떤 혜택을 얻을 수 있는지에 대해 잘 모르는 경우가 있다. 지역사회가 무료로 혹은 저렴한 가격으로 서비스를 제공한다는 것을 잘 믿지 않는 경우가 있으며 지역사회 서비스의 제공자 또한 믿지 않는 경우가 있다. 따라서 이러한 독거노인들은 자신을 위한 지역사회서비스에 제대로 협조하지 않고, 지역사회서비스를 지지하지 않는 것이다.

이러한 상황은 한편으로 독거노인들이 갖고 있는 전통적인 양로 관념 때문으로 볼 수 있다. 일부 독거노인의 경우 타인으로부터 서비스를 받는 것에 대해 창피하다고 여겼으며, 양로문제는 사회적 문제가 아닌 개인의 일이라고 여겨진다. 다른 한편으로는 독거노인을 위한 지역사회서비스에 대해 홍보가 부족하다는 점을 들 수 있다. 독거노인 서비스의 정책, 실천 방안 모두에서 정부의 홍보가 충분하지 않았다. 따라서 독거노인을 위한 지역사회서비스체계를 추진하기 위해서는 정부의 강력한 홍보와 정책 지지가 요구되는 동시에 독거노인들에게 새로운 양로 형식을 적극적으로 홍보해야 한다(江海霞·陳雷, 2010).

## (2) 온라인 정보 부족

본 연구자는 연구 자료를 수집하는 과정에서 인터넷 홈페이지를 통해 수집하려고 했다. 하지만 인터뷰를 진행하기 전에 베이징의 지역사회 홈페이지를 찾지 못했다. 지역의 근무자를 통해 인터넷의 베이징 각 지역의 홈페이지를 알게 되었다. 락주북경 - 사구망(樂居北京 - 社區網: <http://bj.ccn360.com>)은 지역별로 베이징의 모든 지역의 홈페이지를 찾을 수 있다. 하지만 거의 2/3의 지역사회는 홈페이지만 개설되어 있고 실질적인 정보는 하나도 없는 상황이다. 정보가 있는 지역의 홈페이지라고 하더라도 대부분 업데이트를 하지 않고 있어 2010년, 2011년의 정보만 찾을 수 있다. 현재까지 계속 정보를 업데이트를 하는 지역사회는 열 개도 안 되는 상황이다.

정보화 시대에 들어와 인터넷 홍보는 지역사회서비스의 홍보를 추진하

는 데에 중요한 수단인데 이는 서비스 이용자들이 인터넷을 통해 많은 정보를 얻을 수 있기 때문이다. 하지만 인터넷 홍보 체계가 구축이 되지 않는다면 독거노인 서비스의 홍보 및 서비스를 제공에도 제약을 받을 것이다.

## 제5장 독거노인을 위한 새로운 지역사회서비스체계의 제시

지난 18대 회의에서는 사회건설의 발전, 도시 농촌 사회보장체계 건설의 추진 부분에서 인구 고령화에 적극적으로 대응하고, 대대적으로 노인 복지사업과 산업을 발전시켜야함을 명확히 제시하였다. 12기 1차 양회에서는 사회복지를 개선시키고, 사회보장체계를 강화시키는 부분 중에 사회보장 공공서비스의 역할 건설을 강화시키고, 적극적으로 노령사업을 발전시키고 사회양로서비스의 건설을 재촉할 것을 명시하였다. 양회에서도 <“십이오” 기획>을 강조하여 중국 노령사업의 주요 발전 목표는 “가정 기초, 지역사회 의거, 시설 지지”임을 밝혔다. 또한 “십이오”기간의 말기인 2015년까지 중국 도시 노인을 위한 지역사회서비스 실시 비율 100% 달성을 목표로 하고 있다. 이 부분도 중국 현 정부가 사회사의 중요성을 명시하고, 중국 민정부도 양회 기간에 정부의 재정 투입을 강화하며 사회의 참여를 확대하는 동시에 충분히 시장 자원을 배치할 것을 시사하는 부분이다. 이를 통해 새로운 정부가 사회복지, 그리고 사회복지 중에 가장 주목을 받고 있는 부분인 노인복지의 중요성을 강화하고 있는 점을 알 수 있다.

새로운 정부 구조가 등장한 지 일 년이 안 되지만 많은 실효적인 정치 업적이 나오면서 중국 국민들의 호평을 받았다(公方彬, 2013). 시진핑 정부는 부패를 반대하고 청렴을 제창하는 것과 국민의 기본적인 복지를 강조하여 전력투구하였다(陳國琴, 2013).

또한 시진핑 정부는 “형식주의, 관료주의”를 반대하여 정부에서 내린 정책의 실효성을 강조한다. 새로운 정부가 국민의 복지를 바탕으로 출발해서 제시한 “차이나 드림(中國夢)<sup>30)</sup>”은 국민의 꿈은 중국의 꿈으로 해석했

30) 차이나 드림(中國夢): 2013년 양회가 막을 내린 가운데 시진핑 신임 국가주석은 폐막회의에서 “차이나 드림”의 목표와 실천 방법에 대해 밝혔다. “차이나 드림”에 대해 시 주석은 “전면적인 소강사회 건설, 부강, 민주, 문명, 화합을 갖춘 사회주의 현대화 국가 건설이라는 목표 달성,

다. 그 외에 법률의 기능을 강조하고, 국민을 가지고 있는 공평, 정의 권익을 보호한다.

이러한 새로운 정부의 특징을 통해 알 수 있는 것은 현 정부는 사회복지 확대를 위한 데에 힘을 투입할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 복지사업, 특히 복지사업 중에 가장 주목을 받는 노인복지사업은 발전할 수밖에 없다.

본 연구자는 중국 도시 독거노인을 위해 지역사회서비스체계를 제시하는 데 새로운 정부의 집정 특징을 전체적인 기반으로 삼고, 향후 예상되는 결과들을 바탕으로 독거노인을 위한 지역사회서비스의 발전 방향을 제시한다. 닐 길버트와 폴테렐(2006)이 제시한 사회적 할당의 기반, 사회적 급여의 형태, 사회적 급여를 전달하기 위한 전략, 사회적 급여에 필요한 재정의 분석틀을 따라 독거노인을 위한 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄과 정신적 욕구의 네 가지 분야를 바탕으로, 서비스 내용, 서비스 체계를 전달하기 위한 전략, 재정, 인력으로 나누어 살펴본다. 또한, 독거노인과 근무자의 인터뷰 내용을 근거로 앞 장에서 분석한 현 체계의 문제점들을 해결할 수 있는 새로운 체계를 제시한다.

## 제1절 급여의 형태: 서비스 내용

독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 서비스 내용은 독거노인들의 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄, 정신적 욕구를 충족하는 데에 목적을 두고 제시했다. 현 체계에 유지되고 있는 서비스 내용 중 계속해서 진행해도 좋다고 생각하는 서비스 내용은 그대로 유지하고 본 연구자가 생각하는 개선해야 할 점, 혹은 더 추가해야 할 서비스 내용도 함께 서술하였다. 또한 이 부분은 독거노인을 인터뷰를 진행할 때 “원하는 지역사회 서비

---

중화민족의 위대한 부흥이라는 차이나 드림의 구현은 바로 부강국가, 민족부흥, 인민행복을 실현하는 것이다. 이것은 오늘날 중국인의 이상이자 선인들이 끊임없이 추고해온 영광의 전통을 반영하는 것”이라고 밝혔다. 그 후에 “차이나 드림”은 중국의 인기화제가 되어 전 세계적인 중국인들이 모두 이것을 주제로 활동이나 행사를 진행한다.

스”에 관한 답에서도 참조했다. 자세한 서비스 내용은 아래와 같다.

## 1. 경제적 서비스

앞 장에서 언급했듯이 현재 지역사회에서 제공하는 경제적인 서비스는 아직까지 그들이 가지고 있는 욕구를 철저히 해결하지 않은 상태이다. 따라서 경제적 서비스를 제시할 때 범위와 심도를 가해야 한다. 따라서 후원금과 후원품의 두 가지 방면으로 나누고 서비스를 살펴본다. 이 외에는 사회적 지지를 강조하는 목적으로 지역사회를 통해 하는 결연후원 서비스도 추가하는 것을 제안한다. 자세한 내용은 아래 <표9>와 같다.

**<표9> 새로운 체계의 경제적 서비스 내용**

후원금 지원	노인카드, 양로권 등 기존에 있는 경제적 서비스를 유지한다. 노인카드의 소유자는 무료 버스 탑승, 각 공원 및 관광지 무료 관람, 각 미술관 및 기념관 무료 관람, 체육관 이용 할인 등 11개 혜택을 받을 수 있다. 독거노인도 만 65세가 되면 똑같이 사용할 수 있다. 양로권을 소유자인 80세 이상 노인, 혹은 자녀가 없는 80세 미만 독거노인은 매월 100유엔의 양로권을 받을 수 있다. 양로권은 해당 영업기관(식당, 미용실, 슈퍼, 매점 등)에서 현금으로 사용할 수 있다. 단, 영업기관의 범위를 확대시켜야 한다. 또한, 일상생활을 위한 활동이 어려운 독거노인 지원금 배부 제도도 보유한다. 이 외에는 실독가족의 독거노인을 대상으로 제공하는 후원금 지원 서비스도 제공한다.
후원품 지원	독거노인들의 상황에 맞게 일정의 후원품을 지원한다. 특히 특수 상황이 있는 독거노인(경제상황이 안 좋은 독거노인, 부양자가 없는 독거노인, 건강상황이

	안 좋은 독거노인 등)의 경우에 적절히 일상생활 용품, 식료품 등 후원품을 정기적으로 제공한다. 독거노인들의 영양 상황을 고려할 때 후원품 항목 중에 선식, 쌀 등도 포함해야 한다.
결연후원 서비스	지역사회는 외부의 사회적 자원을 연결해 조건에 맞는 독거노인들과 매칭을 해서 그들에게 적당한 결연후원 서비스를 제공한다.

## 2.의료적 서비스

앞 장에서 언급했듯이 지역사회에서 개설한 의료서비스센터는 대다수 독거노인의 의료적 욕구를 전반적으로 충족할 수 있지만 중병이나 만성 질환이 있는 독거노인에게 있어서는 서비스 종류의 개선 및 정규화가 필요한 상황이다. 따라서 본 연구자는 독거노인을 위한 의료서비스로 기초 의약품 지원, 정기적인 건강검진 프로그램, 무료 진료 서비스 연계, 정기적 모니터링을 제시하고자 한다. 또한 건강상태가 안 좋은 독거노인에게 있어서 가장 필요한 서비스인 방문서비스를 포함시켰다.

〈표10〉 새로운 체계의 의료적 서비스 내용

의료서비스센터	지역사회에서 기존에 있는 의료서비스센터를 보유하고 시설과 인력 자원을 확대시킨다. 치료하는 영역도 넓힌다.
건강 지식 강좌	외부 병원, 혹은 의료 센터들의 인력 및 자원을 투입해서 월 1회 의 주제 건강 지식 강좌를 진행한다. 노인들이 관심을 갖고 있는 영양, 노인 질환 예방 및 치료 등 내용을 다양하게 한다. 특히 혼자 사는 독거노인들에게 간단한 보호, 예방, 처리 등 지식을 가르친다.

기초의약품 지원	독거노인들이 일상적으로 많이 쓰는 파스, 약품 등 기초의약품을 정기적으로 지원한다.
건강검진 프로그램	1년 1회 정기적으로 독거노인들 위해 병원에서 건강검진 프로그램의 서비스를 지원해 준다.
무료 진료 서비스 연계	병 환자인 독거노인에게 병원을 연결하여 무료 진료 서비스를 제공한다.
정기적 모니터링	지역사회에서 정기적으로 독거노인들의 건강상태에 대하여 방문 혹은 전화를 통한 수시 모니터링을 한다.
방문 의료서비스	독거노인의 집과 지역사회를 연결하는 긴급 시설을 설치하고 독거노인들이 갑자기 아플 경우에는 방문 의료 서비스를 제공한다. 또한, 거동이 불편하고 정기적으로 치료를 받아야 하는 독거노인의 경우도 지역사회에서 인력을 파견해서 진료 서비스를 제공한다.

### 3. 일상생활의 돌봄 서비스

일상생활의 돌봄 서비스 부분은 가사 서비스 및 가구가전 수리 서비스, 식사 서비스, 주거 환경 개선 서비스, 동행 서비스로 나눈다. 가사 서비스 및 가구가전 수리 서비스는 현 체계에서 제공하고 있는 서비스지만 이를 기초로 하여 정기적인 점을 강조한다. 식사 서비스는 현 체계보다 많이 다양화시켰다. 또한, 주거 환경 개선 서비스를 통해 독거노인들의 생활환경을 향상시킬 수 있다. 이 외에, 독거노인들이 혼자 살고 있기 때문에 외출이나 병원 방문의 동행 사람이 필요하다. 특히 거동이 불편한 독거노인이 더욱 필요하다. 따라서 동행 서비스도 제시했다. 자세한 내용은 아래 표와 같다.



〈표11〉 새로운 체계의 일상생활 돌봄 서비스 내용

가사 서비스 및 가구가전 수리 서비스	가사 도우미 회사와 연결해서 독거노인들에게 무료, 혹은 저렴한 가격으로 가사 도움을 제공한다. 또한 독거노인의 집에서 가구, 가전제품 고장이 날 경우에 무료, 혹은 저렴한 가격으로 수리 서비스를 신청할 수 있다. 무료 혹은 저렴한 가격의 구별은 독거노인들의 상황에 따라 다르게 한다. 또한, 자원봉사자들을 정기적으로 파견해서 청소, 세탁 등 서비스를 제공할 수 있다.
식사 서비스	각 지역사회에서 공간을 만들어 식당을 운영한다. 특수 상황을 가진 독거노인에게 쌀 지원, 밑반찬 지원, 점심식사 배달 등 서비스를 제공한다.
주거 환경 개선 서비스	장애 질환을 가진 독거노인을 위해 가정 시설을 개선해 준다. 특히 화장실, 요리, 외출에 편의를 주는 시설을 개선한다. 뿐만 아니라 독거노인의 주거 환경을 검토한 후 도배, 청소, 소독, 방수공사, 방충망 설치 등 서비스를 제공한다.
동행 서비스	거동이 불편하거나 자녀와 동행하지 못한 독거노인에게 동행 서비스를 제공한다. 지역사회의 근무자, 전문인력 혹은 자원봉사자를 파견해서 그들을 함께 물건구입, 병원 동행 등 서비스를 제공한다.

#### 4.정신보건 및 여가 서비스

현 체계에서 제공하고 있는 문화 및 여가 서비스는 다양하지만 시설의 제한으로 불가피하게 문제점을 갖게 되었다. 따라서 서비스를 제시할 때도 이 점을 강조한다. 또한, 현재 정신보건 측면의 서비스는 많은 부족한 점이 보이는데 이것은 당장 보충해야 할 부분이라고 생각한다. 또한, 가족의 중요성을 강조하는 가족 친목 서비스 내용도 추가했다.

〈표12〉 새로운 체계의 정신적 서비스 내용

<p>노인활동센터 및 노년학교</p>	<p>기존에 있는 노인활동센터와 노년학교를 유지한다. 단, 노인활동센터의 장소시설을 확대시켜야 한다. 또한 각 지역사회에 독거노인들의 상황에 맞게 무용팀, 합창팀, 서화팀, 장기팀, 태극권팀 등 문화 활동 팀을 설치한다. 정기적으로 이러한 팀에게 가족과 함께 할 수 있는 공연이나 전시 기회를 제공한다. 노년학교에서도 해당 지역의 독거노인의 상황에 맞게 수업을 개설한다. 노인활동센터와 노년학교는 모두 전문적인 강사, 혹은 지역사회의 노인 인력을 이용해 강사로 한다.</p>
<p>노인 자원 봉사활동 단체</p>	<p>독거노인들의 역량강화를 시키기 위해 봉사활동 단체를 설립한다. 봉사활동 단체 내에서 노인 자원 봉사자들의 주요 활동으로는 지역사회 범위 내에서 실시하는 녹화(綠化) 활동, 순찰 활동, 무용과 합창 등의 공연 예술 활동, 노년학교나 노인활동센터에서의 강사활동, 전기 수리 등 특기 보유자들의 가정 도움 활동이 있다.</p>
<p>정신 질환 예방 및 치료 프로그램</p>	<p>지역사회에서 정기적으로 독거노인들에게 치매와 우울증 예방 프로그램을 계획하고 제공한다. 특히 지역사회의 전문 인력이나 자원봉사자를 파견해서 독거노인들의 외로움을 해소할 수 있도록 이야기를 하거나 함께 활동을 진행한다. 또한, 측정 기준을 정해 그것에 따라 독거노인들의 우울, 혹은 치매 여부를 측정한다. 우울증 혹은 치매 환자에게 전문기관으로 치료 연계를 해주거나 전문 인력을 투입해 방문 상담 서비스를 제공한다. 마지막으로 그들을 위해 지역사회 근무자가 정기적으로 모니터링을 진행한다.</p>

가족 친목 프로그램	독거노인들이 가족과 함께 지낼 수 있는 시간을 가질 수 있도록 지역사회에서 가족 친목 프로그램을 제공한다. 지역사회에서는 공간, 인력, 물적 자원과 인력자원을 투입해 가족과 함께 할 수 있는 게임, 예술 활동 등 프로그램을 계획한다. 자녀가 없는 독거노인은 지역사회 근무자, 혹은 자원봉사자로 대체할 수 있다.
------------	---

## 제2절 급여를 전달하기 위한 전략: 새로운 체계의 전략

李愛芹(2007)이 주장하는 사회지지의 네 가지 요소(개인, 가족, 지역사회, 정부)의 특징은 독거노인의 역량강화와 가족의 역할을 강조한다는 것이다. 이를 바탕으로 지역사회를 통해 각종 사회 자원을 연결해서 정부의 보장 하에 독거노인의 각종 욕구를 충족시키는 것이다. 현재 중국의 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스에서는 정부가 지정한 정책을 따라 독거노인에게 각종 자원을 연결해 주고 직접 혹은 간접적인 방식으로 서비스를 제공한다. 하지만 가족지지의 중요성에 대한 강조와 독거노인의 역량강화가 미흡한 실정이다. 본 연구자가 제시한 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 전달부분은 독거노인 자신의 역량강화와 가족의 역할도 강조한다. 이를 바탕으로 지역사회를 통해 각종 사회 자원을 연결해서 정부의 보장 하에 독거노인의 각종 욕구를 충족시키는 것이다. 따라서 본 부분은 개인, 가족, 지역사회, 정부의 네 가지 차원으로 나누어 전달체계의 개선 방안을 살펴보겠다.

### 1. 개인의 전략

개인 차원으로 살펴보면, 먼저 독거노인들이 “내가 가지고 있는 힘”으로

자신의 욕구를 해결할 수 있도록 돕는 전달체계가 필요하다. 본 연구자가 독거노인들과 지역사회 근무자를 대상으로 실시한 인터뷰를 보면, 많은 대상자들의 경우 다른 사람한테 서비스를 받는 것은 창피하다고 생각하였다. 6번 독거노인의 인터뷰 내용에 따르면 서비스를 받는 과정에서 자신이 받기만 한다는 생각을 가지고 오히려 안 받게 된다. 이러한 경우에는 서비스를 제공하는 차원에서도 걸림돌이 될 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 지역사회서비스의 홍보를 확대하는 것 외에도 독거노인 스스로의 역량을 강화시켜야 한다.

독거노인의 역량을 강화시키는 것은 세 가지 면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 지역사회서비스에 대해 정확한 인식을 확장해야 한다. 지역사회 근무자의 인터뷰에 따르면 현재 도시 독거노인들이 전통 관념으로 남에게 받기만 하는 것에 대해 안 좋은 인식을 가지고 있다. 무료, 혹은 저렴한 서비스를 제공하는 것을 믿지 않거나 서비스 제공자들이 다른 목적을 가지고 있지는 않은지 의심을 품고 있는 경우가 있다. 이러한 경우에 지역사회서비스를 적절히 진행하는 데에 어려움이 있을 것이다. 우선적으로 독거노인들에게 지역사회서비스의 “복지성과 공익성”이라는 특징에 대해 긍정적인 인식을 강화시켜야 한다. 둘째, 서비스를 제공하는 과정에서 독거노인들이 “수혜자”의 신분에서 “참여자”의 신분이 되도록 전환이 이루어져야 한다. 지역사회가 독거노인들에게 그들이 자존심이 강한 특징을 고려해서 서비스를 제공한다. 서비스를 제공하는 과정에서 최대한 독거노인들의 참여가 이루어질 수 있도록 자신의 역량강화를 한다. 셋째, 독거노인들이 가지고 있는 경험, 혹은 특기로 효율적인 프로그램이나 서비스를 전개한다. 李雅慧와 葉俊廷(2013)의 연구에 따르면 노인들이 은퇴 후 자신이 가지고 있는 능력과 기술을 바탕으로 다시 사회에 진입하면 자신의 건강, 기분에게 모두 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나왔다. 독거노인들 중에도 특기 및 재능을 가지고 있는 경우가 많다. 또한 그들이 살아오면서 쌓아 온 풍부한 경험을 바탕으로 사회에 도움을 줄 수 있는 곳이 많다. 예를 들어, 문화, 예술 재능을 가지고 있는 독거노인들이 공연을 하

고, 자신의 경험으로 강연 혹은 전문 교육도 할 수 있다. 그들이 가지고 있는 자원을 활용해서 지역사회에서 프로그램을 전개하면 효율적인 서비스를 진행할 수 있을 뿐만 아니라 독거노인들 자신에게도 역량과 자신감을 강화시킬 수 있을 것이다.

## 2. 가족의 전략

陳穎은 2011년에 진행한 연구에서 가족의 지지는 노인들의 생활에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 결론을 내렸다. 본 연구자도 지역사회 근무자를 대상으로 인터뷰를 진행할 때 “독거노인들이 가장 원하는 것이 무엇이나”라는 질문에 대해 근무자는 “가족들의 관심과 방문”이라고 답했다. 독거노인은 혼자 살기 때문에 외로움을 느낄 수밖에 없다. 이러한 상황에서 정신 질환에 걸릴 확률도 높아진다. 이러한 문제에 대해 지역사회가 개입할 수 있지만 가장 효율적인 해결방법은 역시 가족들의 관심이다. 지역사회에서 서비스를 제공하는 과정에 가족들의 역할도 강화시켜야 한다.

독거노인들의 가족의 역할을 강화시키는 것은 세 가지 면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 지역사회에서 독거노인 가족들과 관계를 유지해야 한다. 유자녀 독거노인의 자녀에게 정기적으로 연락하고 그들에게 많이 방문하러 갈 것을 장려한다. 또한, “효”의 긍정적인 인식을 강화시킨다. 자녀가 없는 독거노인의 경우에는 자녀들을 대신해서 다른 가족과 정기적으로 연락을 유지한다. 단, 가족조차 없는 독거노인은 지역사회 근무자 혹은 자원봉사자가 대신 가족의 역할을 수행한다. 둘째, 지역사회는 가족들이 같이 참여할 수 있는 서비스를 많이 마련해야 한다. 현재 지역사회에서 제공하는 서비스 프로그램은 독거노인만 대상으로 하는 프로그램으로 가족과 함께 참여하는 서비스는 거의 없는 것으로 볼 수 있다. 가족들이 시간이 없다고 하고 독거노인들과 친근감을 느낄 수 있는 시간이 거의 없다. 방문과 전화만으로는 그들이 독거노인들의 상황을 파악하기가 쉽지 않다. 지역사회는 주말 혹은 공휴일을 통해 가족들이 함께 참여할 수 있는 자리

를 만들어서 그들이 서로 이해할 수 있는 시간을 가지게 하면 서비스를 진행하는 데 있어 훨씬 효율성을 기할 수 있다. 셋째, 지역사회가 독거노인에게 제공하는 서비스에 대해 정기적으로 평가에 함께 참여하도록 장려한다. 가족들이 독거노인들의 상황을 잘 알 수 있기 때문에 그들을 위해 서비스를 평가할 때 문제점이나 개선해야 할 점을 제대로 평가할 수 있다. 이는 향후 서비스가 발전하는 데에 도움이 될 것이다.

### 3. 지역사회의 전략

독거노인을 위한 지역사회서비스의 주체는 지역사회다. 따라서 지역사회는 매우 중요한 역할로 독거노인을 위해 적절히 서비스를 제공해야 할 뿐만 아니라 그들의 가족, 정부, 각 조직단체 등 자원의 배치도 해야 한다. 본 연구자는 지역사회의 차원에서 자원 및 서비스 배치 측면의 개선점을 제시하고, 이 기초에서 사례관리모델을 서비스를 직접 제공하는 방법으로 제안한다. 자세히 내용은 아래와 같다.

#### (1) 자원 및 서비스 배치

현재 중국 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계는 인적자원, 사회자원과 보조시설의 부족이라는 문제점을 가지고 있다. 새로운 중국 정부가 등장한 후 재정에 대해 실용성이 강조되고 있다. 또한 부패를 반대하고 국민의 꿈을 이루는 것을 강조하는 시진핑 정부는 복지가 발전하는 데에 힘을 많이 투입할 것이라고 예상된다. 재정의 활용성이 높아진 후, 자원이 이용도에 따라 늘어갈 수 있음을 알 수 있다. 따라서 지역사회에서 독거노인을 위해 서비스를 제공하는 데에 필요한 인적자원, 물적자원, 보조시설 등을 확대해야 한다. 우선적으로 해결해야 하는 것은 근무자 수량을 늘리는 것이다. 다음으로 각 지역의 노인활동센터의 규모를 확대시켜야 한다. 또한 더 많은 사회자원을 확대한 후 더 많은 서비스를 제공한다. 동시에 각 사회자원과 좋은 협력 관계로 유지할 수 있도록 서로 노

력해야 한다. 마지막으로, 독거노인들의 다양한 욕구를 충족시키기 위해 필요로 하는 물적 자원 시설을 제공한다.

한편, 인력 및 재원의 제한으로 인해 서비스가 부분적으로 시행되고 있지만 방문 의료 서비스, 정신 건강 증진 서비스를 비롯한 독거노인들이 가장 필요로 하는 서비스는 아직 시작하지 못하거나 전면적으로 모든 지역사회로 확대되지 않았다(劉曉霞, 2010). 따라서 서비스 제공 범위를 확대해야 한다. 특히 정부가 내린 국문에서 규정한 서비스 외에도, 각 지역사회에서는 해당 지역의 상황에 맞게 특별한 서비스 프로그램을 전개하는 것을 장려한다.

## (2) 사례관리모델 적용

본 연구자는 앞 장에서 현 체계의 관리제도와 평가제도는 완벽하지 않다는 점을 지적했다. 특히 관리제도 부분에 한 파트가 통일적으로 관리하는 것이 아니기 때문에 서비스를 제공하는 데 있어서의 효율이 낮아질 수밖에 없다. 따라서 본 연구자가 새로운 체계를 제시할 때 지역사회에서 노인사업은 한 파트로 통일적으로 하는 것을 권장한다. 독거노인을 위한 서비스는 노인사업에 속한 부분이고 노인사업을 담당하는 근무자는 다른 업무를 담당하는 근무자와 연결해서 통합적으로 서비스를 진행한다.

노인사업을 진행하는 데 사례관리(Case management)모델을 이용한다. 사례관리(Case management)란 사회복지실천에서 사회 원조를 제공하는 전문적인 소셜워크 방법이다. 사례관리서비스는 효율적으로 사회자원을 이용하여 질 높은 서비스를 제공하는 사회서비스 방식이다(周湘斌, 2006). 高靈芝와 楊洪斌(2010)은 사례관리의 중심 내용은 다양한 전문가를 동원하여 조직하고, 여러 가지 문제와 다양한 욕구를 가진 클라이언트에게 필요한 서비스를 제공한다는 것이다. 이 점이 바로 사례관리 서비스모델이 기타 서비스모델과 다른 점이라고 할 수 있다. 사례관리는 중국 지역사회실천에서 아직 보편화되어 있지 않고, 주로 정신보건 케이스와 지역사회교정 케이스의 개입에 이용된다. 나날이 증가하는 독거노인

들의 다양한 욕구와 그들에게 필요한 서비스 제공의 지속성 담보가 힘들다는 측면 때문에, 본 연구자는 단순한 지역사회서비스로는 그들의 욕구를 충족시키기 어렵다고 본다. 따라서 사례관리모델을 이용해 독거노인들에게 접수, 사정, 계획, 연결, 점검, 평가의 6가지 부분으로 순차적으로, 효율적, 전문적으로 독거노인들에게 서비스를 제공할 것을 제안한다(정순돌, 2005). 특히 평가 부분은 서비스 제공의 효과성과 효율성의 분석을 통하여 환류를 제공하고, 보호계획, 프로그램 및 서비스체계의 수정하는데 중요한 수단이다.

### (3) 홍보 강화

현재 중국에서 노인들의 사회서비스에 대해 가지고 있는 고정관념은 독립적이고, 남을 의지하지 않는다는 점에서 벗어나기 힘들다. 따라서 혈연관계가 없는 지역사회 관계자에게 서비스를 받는 것도 긍정적인 인식을 하지 않았다. 따라서 지역사회가 그들에게 적절히 서비스를 제공하려면 우선 그들의 지역사회서비스에 대한 부정적인 관념을 전환해야 한다. 이것은 바로 정부의 협조를 받아 지역사회서비스의 함의, 목적, 비전 등 기본적인 정보를 전시, 교육, 상담 혹은 기타 활성화 방안을 통해 독거노인들에게 전달해 주어야 한다.

다른 한 편으로, 지역사회에 대해 정보 업데이트가 인터넷을 통해 확보해야 한다. 정보화 시대인 현재는 서비스 대상자들이 인터넷을 통해 많은 정보를 얻을 수 있다. 이러한 정보를 통해 지역사회서비스가 발전하는 데에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 현재 베이징의 모든 지역사회가 들어간 홈페이지가 있지만, 업데이트가 안 되기 때문에 자원의 낭비로 볼 수 있다. 따라서 지역사회는 인터넷 홈페이지를 활용해 서비스 소개, 보도 등을 수시로 업데이트를 진행해야 한다. 또한, 이것을 통해 서비스 대상자들의 욕구를 파악하는 수단 하나로 설문조사도 진행할 수 있다. 정부는 지역사회의 홈페이지 업데이트 상황을 수시로 검토해야 한다.



#### 4. 정부의 전략

중국 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계에서 지역사회의 역할이 물론 중요하지만 정부에서 제시한 정책을 따라 진행할 수 있다. 게다가 정부는 중요한 후원으로, 이 과정에서 검토, 검수, 지도, 지원 등의 역할도 하고 있다. 특히 새로운 정부가 등장한 후 정부의 역할은 더욱 중요해졌으며 본 연구자가 제시한 새로운 체계에서도 정부의 역할을 매우 강조하고 있다. 이 부분에서는 실독가족을 위한 정책 제시, 자녀 부양 관련 정책 제시, 지역사회 역할 강화 정책 제시, 인적자원 강화 정책 제시의 네 가지 부분으로 살펴보겠다.

##### (1) 실독가족을 위한 정책 제시

한 자녀 가족은 중국 정부에서 생육계획 정책을 실시한 후 나타난 산물로 볼 수 있다. 실독가족은 자녀를 잃은 후 여러 가지의 문제와 어려움을 가지게 된다. 실독가족도 생육계획의 산물로 정부는 해결책을 제시해야 한다.

현 중국 민정부 부장 李國立은 실독가족 독거노인들의 양로문제에 대해 언급했다. 이어서 정책을 제시할 때 “삼무(三無)노인<sup>31)</sup>의 기준을 참고해서 그들의 문제를 해결하겠다”고 제시했다(高恒文·管錫據·夏晶, 2013). 현 민정부의 기본 목표는 삼무노인과 농촌의 오보(五保)노인<sup>32)</sup>은 집중적이고 분산적인 방법으로 정부가 부양하는 것이다. 실독가족은 중국이 생육계획을 실시한 이후 새로 나오는 문제와 상황으로, 중국 정부는 통일적으로 이 문제를 해결할 전망이 보인다(高恒文·管錫據·夏晶, 2013).

정부는 실독노인에게 특별한 서비스를 제공해야 한다. 예를 들면, 정기적으로 보조금을 지원해 주고, 병원을 방문할 때 의료적인 보조 서비스를

---

31) 삼무(三無)노인: 노동능력이 없고, 생활 수입원이 없고, 법적으로 부양자가 없는 노인을 말한다.

32) 오보(五保)노인: 중국 정부에서 해당 노인에게 식사 보장(保吃)、의상 보장(保穿)、의료 보장(保医)、주거 보장(保住)、장례 보장(保葬)의 다섯 가지 부분을 보장하는 정책을 말한다. 신청 자격을 통과한 노인들이 이를 통해 혜택을 받을 수 있다.

제공하고, 일상생활에서의 무료 가사 서비스를 제공한다.

## (2) 자녀 부양 관련 정책 제시

올해 2013년 7월 1일 수정된 〈중화인민공화국 노년인 권익 보장법(中華人民共和國老年人權益保障法)〉에서는 가족 성원은 노인들의 정신적인 욕구에 관심을 가져야 하고, 그들을 소외하거나 경시하면 안 된다는 것을 규정한다. 中國網의 신문보도(2013)에 의하면 노인의 집에 방문하지 않고 방치하는 것은 위법행위로 해석될 수 있다. 동시에, 고용기업은 국가의 관련 규정을 따라 부양 의무가 있는 근무자에게 부모 방문 휴가의 권리를 부여해야 한다. 이 정책은 정부의 차원에서 자녀의 역할을 강조하고, 법적으로 규정한 후 특히 독거노인들의 정신적 욕구를 충족하는 데에 많은 도움이 될 것이라고 판단된다.

## (3) 지역사회 역할 강화 정책 제시

본 연구자는 앞 장에서 현 독거노인을 위한 지역사회서비스체계는 각 서비스 자원 간에 이용 상호조력 부족이라는 문제점을 제시했다. 특히 각 서비스를 제공하는 주체는 다 다른 체계에 속해 있고 서로 다른 영역에서 하나로 조화하는 것이 쉽지 않다. 조화가 부족하기 때문에 서비스 내용의 중복 또는 포괄적이지 않은 문제를 일으켜 이로 인해 서비스의 효율이 낮아질 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 바로 정부 측에서 관련 정책을 제시해야 한다. 독거노인을 위한 지역사회서비스체계에서 지역사회는 주요 제공자의 역할을 담당하고 있다. 서비스를 제공할 때 만약 두 개 이상의 사회자원 주체를 걸치는 경우에, 주 담당인 지역사회가 전체의 배치기능을 가진다는 것을 정부에서 정확히 제정해야 한다. 이를 통해 서비스 내용의 반복, 관리 문제 등을 해결할 수 있을 것이다.

## (4) 인적자원 강화 정책 제시

현재 지역사회에서 근무하고 있는 근무자들을 보면 전문적인 수준이 낮

은 것이 현실이다. 특히 사회복지, 노인복지와 관련 전문성이 낮다. 현재 중국에서 소셜워커 시험을 통해 인력을 선발하고 있지만 모든 지역사회에서 일하는 근무자들이 이 자격을 가지고 있는 것은 아니다. 소셜워커 전문가의 인원수를 늘려가야 전면적으로 인력의 전문성을 높일 수 있을 것이다. 또한 지역사회의 근무자 수의 부족, 교육제도의 부족은 서비스를 제공하는 데에 어려움이 될 것이다. 따라서 정부에서는 지역사회에서 근무하고 있는 근무자 수 확대, 그들을 위한 교육 제도도 함께 도입해야 한다. 하지만 이러한 인원수와 교육제도를 늘리더라도 근무자들의 처우를 높이지 않으면 일할 사람이 많지 않을 것이므로 문제가 될 것이다. 따라서 우선 그들의 복지 처우 증진을 정부 측에서 정책적으로 강화시켜야 한다.

### 제3절 재정 및 인력 구축

기존 체계의 재정 재원은 국가 지원, 복권 및 공익금, 사회적 기부와 시장화 운영에서 나온다. 우선, 새로운 정부가 등장한 후 재정에 대해 이용은 강화시키면서 투명해진다. 특히 복지 사업에 대한 강화는 새 정부가 강조하는 중요한 파트로서 재정의 투입은 많이 늘어갈 것으로 예상된다. 복권과 공익금은 부서별로 모든 복지 사업에 사용하는데 이전에는 이용의 투명성에 대해 질의를 많이 받았지만 현 정부가 등장한 후 이 부분에서 나타난 불량 현상을 많이 해결했다. 또한 사회지지의 역할을 강조하는 본 연구자가 제시한 체계에서 지역사회는 다른 사회자원, 조직, 단체와의 연결을 강화하고 특히 사회적 기부도 강조할 것이다. 하지만 독거노인들의 욕구를 충족시키기 위해 지역사회의 시장화 운영을 강조하지 않으며 이 부분의 수입은 주요 수입원으로 계획하지 않은 것이다.

전체적으로 분석하면 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 재원 투입은 증가할 것으로 예상된다. 이 부분의 재원 이용은 주로 지역사회 근무자 인력자원 방면, 서비스 종류의 확대 방면, 현금이나 현물 지원, 지역

사회 시설의 확대, 외부 사회자원의 연결 및 보충 등으로 이루어진다.

현 체계에서는 지역사회가 정부에서 배정한 일정한 금액 외에 자금을 더 사용하려면 가도판사처, 구정부, 시정부로 절차를 밟아 신청해야 한다. 하지만 이러한 경우에 시간과 인력 상으로 문제가 보여 항상 서비스의 시효성(時效性)이 떨어질 수밖에 없다. 따라서 본 연구자가 제시하는 새로운 체계에서 먼저 정부의 재원 투입 역량을 강화하고, 이 외에 지역사회가 서비스를 제공하는 데에 쓰이는 자금은 서비스의 시효성을 확보하기 위해 직접 시정부로 신청하는 것으로 제시한다. 시정부가 예산을 통과시킨 다음 구정부와 가도판사처를 통해 지역사회에게 전달한다.

현 체계의 인력 문제는 인력 부족, 전문성 부족, 자원봉사자의 확대, 관리와 교육의 부족에서 찾을 수 있다. 인력 부족의 문제는 앞의 정부 측면에서 지역사회 인적자원 강화 정책 제시의 해결방안을 언급했기 때문에 본 부분에서는 인력의 전문성 증진과 자원봉사자들의 확대, 관리와 교육 방안을 중심으로 살펴보겠다.

## 1. 지역사회 근무자들의 전문성 증진

정부에서 지역사회 근무자의 “소셜워커” 제도, 그들의 급여와 복지 수준을 증진시킨 후 전문성도 따라 늘어갈 것이다. 이러한 전개 하에 지역사회에서 일하는 근무자는 모두 정규 시험 혹은 교육을 통해 소셜워커의 자격을 가진 사람이다. 이러한 기초 하에서 연 1-2회 국가는 그들에게 전문적인 교육을 시킨다. 정부는 정기적으로 실천 현장에서 근무자들의 실천 행동을 검토하고 평가한다.

## 2. 자원봉사자 확대, 관리 및 교육

현재 중국의 자원봉사사업은 아직 발전하고 있는 단계에 있지만 잠재력

을 가지고 있다. 특히 새로운 정부 등장 후 “차이나 드림”을 강조하면서 개인의 꿈과 가치를 실현하는 것을 장려한다. 지역사회도 이러한 유익한 사회배경에서 자원봉사자의 인원수를 확대시키도록 자원봉사사업에 대한 홍보를 확대해야 한다. 또한 자원봉사자를 위한 관리 제도를 제정해 유동성 문제를 해결할 수 있다. 자원봉사자의 신청 접수, 사전 교육, 대상자 연결, 활동 실시, 수시 점검, 정기 교육, 정기 평가 등의 절차를 통하여 자원봉사자들을 관리한다. 또한, 자원봉사자들의 지속적인 동기 부여를 위해 장려 제도도 도입해야 한다. 자원봉사자 단체가 독거노인들에게 서비스를 제공하는 것에 있어서 중요한 역할을 하는 주체가 될 것으로 전망된다.

## 제6장 결론

### 제1절 연구결과 요약

중국은 2000년부터 정식으로 고령화 사회에 진입했다. 고령화 현상 가운데서도 중국의 독거노인 수 증가는 특히 주목해 볼만 하다. 독거노인 수의 증가는 그들에 대한 사회복지서비스 공급 및 수요의 증가로 이어졌지만 기존의 사회복지체계는 빠르게 증가하는 독거노인의 수와 다양한 욕구를 충족시키기에는 낙후되어 있는 상태다. 현재 중국은 점차적으로 지역사회서비스의 역할을 강화하고 있고, 지역사회 발전 강화에 대한 정책도 만들어 나가고 있다. 또한 중국 지역사회서비스는 노인복지와 긴밀한 관계를 맺게 되었고 노인을 위한 지역사회서비스 발전은 중국의 고령화로 인해 발생하는 각종 사회문제를 해결하는 데 중요한 수단이 되었다.

본 연구자는 이러한 사회배경에서 베이징을 중심으로 중국 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계에 관한 연구를 심층 인터뷰와 문헌조사로 진행하였다. 현재 베이징의 지역사회는 정부에서 내린 정책에 따라 지역사회에서 서비스를 진행하고 있으며 외부기관, 조직과 자원봉사자들과 연결해서 서비스를 제공하고 있는 상황이다. 제공하는 서비스 종류는 경제적 서비스, 의료 서비스, 일상생활 서비스, 정신문화 서비스, 방문 서비스 등의 5가지로 나눌 수 있다. 경제적 서비스는 노인카드 배부, 양로권 배부와 일상생활이 어려운 독거노인을 대상으로 한 지원금 배부 서비스가 있다. 의료서비스를 살펴보면 각 지역사회에서 의료서비스센터를 운영하고 있으며 건강 지식 강좌, 의료방문 서비스 등을 독거노인들에게 제공하고 있다. 또한 가사 서비스, 가구가전 수리 서비스, 독거노인들 위한 자원봉사단체 운영, 독거노인 “식탁”서비스, 장애 독거노인을 위해 가정 시설 개선 서비스의 일상생활 서비스를 제공하고 있다. 정신문화서비스는 각 지역사회에서 노인활동센터를 운영하고 있고, 일부 지역사회는 노년학

교도 운영하고 있다. 이 외에 노인자원봉사활동 단체, “노인-독거노인 1대1” 활동 등 서비스도 제공하고 있다. 마지막으로 지역사회 근무자들이 독거노인에게 정기 통화 서비스와 명절 방문 서비스도 제공하고 있다.

지역사회는 해당 가도판사처의 관리를 받고 있고 가도판사처는 구정부의 관리를 받고 있다. 시정부는 전체적으로 총괄 역할을 하고 있다. 따라서 지역사회가 독거노인들에게 서비스를 제공할 때도 주로 정부에서 배부한 재원을 쓰고 있으며 그 외에 재원이 필요하면 가도판사처, 구정부, 시정부에 절차에 따라 신청해야 한다. 또한 외부 기관이 지역사회에서 독거노인에게 서비스를 제공할 때 전부, 혹은 대부분의 예산을 지원해 준다. 지역사회의 조직과 인력 구축을 살펴보면 각 지역사회가 다르지만 주로 공산당 사업을 관리하는 당위와 지역사회 일반 업무를 관리하는 주민위원회로 구성된다. 주민위원회는 최저보장, 사회보장, 노령사업, 장애인 사업, 홍보, 자원봉사, 건강교육, 계획생육, 문화체육, 청소년, 과학기술, 환경위생 등 업무로 나누어 있지만 인력의 부족으로 한 명은 여러 가지의 업무를 담당하고 있다.

앞 중국의 학자들이 연구한 내용을 바탕으로 현재 중국에서의 독거노인들이 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄, 그리고 정신적 등 네 가지 방면의 욕구를 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 본 연구자는 베이징시에 8명 독거노인을 대상으로 인터뷰를 진행했다. 인터뷰 내용에 근거해 노인들이 받고 있는 지역사회서비스에 대한 욕구 충족현황을 평가하면 아래와 같이 결론을 내릴 수 있다.

먼저, 경제적 서비스 방법에서는 노인카드와 양로권만 배부하는 서비스는 물가가 빠르게 상승하는 사회에 비하면 지원하는 금액이 적고 사용할 수 있는 가계도 제한적이라는 문제점이 있다. 자원 부족이나 현금 지원 방식의 제한 등 여러 가지 한계가 있지만 실질적인 문제는 독거노인들의 경제적 문제를 해결하지 못하고 있다는 데 있는 것이다.

다음으로, 지역사회에서 의료서비스센터를 운영하고 있어 독거노인들이 저렴한 가격으로 경증 질환을 치료를 받을 수 있다. 또한 신체검사와 의

료지식강좌 서비스는 대부분의 독거노인들의 만족을 얻을 수 있지만 어떤 지역사회는 이러한 서비스는 정기적으로 제공되지 않는다. 또한 방문 의료 서비스 부족으로 중병노인과 독거노인들은 응급 상황에 적절히 대처하기 어려운 실정이다. 따라서 일반적으로 모든 지역사회에서 개설한 의료 서비스센터는 대부분의 독거노인의 의료적 욕구를 만족할 수 있지만 중병이나 항상 아픈 독거노인에게 서비스 종류의 개선 및 정규화가 필요한 상황이다.

또한 일상생활 서비스 측면을 전체적으로 살펴보면 현재 지역사회는 일상생활의 돌봄 방면에서 많은 서비스를 제공하려 노력하고 있으며 과거에 비해 많은 부분을 개선하였다. 일부 독거노인에게 제공하는 서비스는 그들에게 어느 정도의 도움이 되었지만 인력 방면, 자원 방면 등 여러 가지 이유로 그들의 욕구를 신속히 해결하지 못 한 것으로 나타난다.

마지막으로 정신적 방면에는 현재 베이징 지역사회에서 독거노인들의 정신적인 욕구를 충족하는 데에 제공하는 서비스는 주로 문화적인 활동을 통해 제공된다는 것을 알 수 있다. 이러한 문화적인 활동은 제한이 있지만 어느 정도 독거노인들의 외로움을 해소할 수 있는 것으로 볼 수 있다. 하지만 정신적인 문제를 가진 독거노인에게 전문적인 서비스가 없기 때문에 그들의 욕구를 충족하지 못한 것으로 판단할 수 있다.

전체적으로 보면 현재 중국 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 문제점을 주로 다섯 가지로 분석할 수 있다. 첫째, 지역사회서비스에 투입하는 재원은 보편적으로 적고, 보조 대상 독거노인의 수령도 상대적으로 적은 편이다. 서비스 대상인 독거노인들의 범위를 확대하고 서비스의 질을 향상시키려면 재원을 얻을 수 있는 수단과 재원의 양을 확대시켜야 한다. 둘째, 지역사회에서 근무하고 있는 인원은 비록 열정을 가지고 노력하지만 소셜워크로서의 전문적인 지식, 경험과 효율적으로 관리하는 수단이 아직도 부족하다. 또한, 지역사회의 자원봉사단체의 조직 및 건설은 아직도 완성되지 않은 것으로 보인다. 셋째, 서비스 방면의 문제점은 사회자원과 보조시설의 부족, 서비스 범위의 제한, 각 서비스 자원 간에



이용 상호조력 부족의 세 가지 측면에서 볼 수 있다. 넷째, 관리제도와 평가제도는 아직 완비되지 않기 때문에 서비스를 제공하는 데 효율이 낮아질 수밖에 없다. 다섯째, 독거노인 지역사회서비스에 대한 인식 부족과 온라인 정보 부족의 홍보 부족 문제도 가지고 있다.

중국은 18대와 12기 1차 양회를 개최한 후 정치구조를 바꿨고, 노인과 지역사회와 관련된 정책들을 강화시켰다. 본 연구에서 독거노인을 위해 제시할 새로운 지역사회서비스체계는 새로운 정치구조 하의 정책 내용을 전체적인 기반으로 삼았으며, 독거노인의 욕구를 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄과 정신적 욕구의 네 가지 분야를 바탕으로 분석하였다. 또한 닐 길버트와 폴테렐(2006)이 제시한 사회복지정책의 분석틀에 따라 새로운 지역사회서비스체계의 분석은 전달체계, 전달내용과 재정과 인력으로 나누어 살펴보았다.

먼저, 서비스 전달체계 부분에서 본 연구자는 독거노인 자신의 개인 역량강화와 가족의 서비스 제공 과정에서 참여하는 역할을 강화했다. 지역사회는 서비스의 범위와 필요한 자원 및 시설을 확대시켜야 하고 홍보 방면에 확대해야 한다. 또한, 본 연구자는 서비스를 제공하는 과정 중에 사례관리모델을 적용하는 것을 권장한다. 마지막으로 정부에서는 실독가족을 위한 정책, 자녀 부양 관련 정책, 지역사회 역할 강화 정책, 인적자원 강화 정책을 제시로 독거노인들의 복지를 보장하고 지역사회가 서비스를 제공하는 데에 강력한 뒷받침이 되어야 한다.

다음으로, 서비스 내용은 독거노인들의 네 가지의 욕구를 따라 경제적, 의료적, 일상생활 돌봄, 정신적으로 제시했다. 경제적 서비스는 후원금 지원, 후원품 지원, 결연후원 서비스로 분류했다. 의료적 서비스는 기존에 있는 의료서비스센터와 건강 지식 강좌를 활성화시키고 기초의약품 지원, 건강건강 프로그램, 무료 진료 서비스 연계, 정기적 모니터링, 방문 의료서비스 등이 있다. 일상생활 돌봄의 서비스는 가사 서비스 및 가구가 전 수리 서비스, 식사 서비스, 주거 환경 개선 서비스, 동행 서비스로 제

시켰다. 마지막으로 정신적 서비스는 기존에 있는 노인활동센터와 노년학교는 시설과 범위를 확대하고, 노인 자원 봉사활동 단체를 운영하고, 정신적 질병 예방 및 치료 프로그램과 가족 친목 프로그램을 제시했다.

재원에 있어서 본 연구자는 새로운 정부가 등장한 후 복지 사업의 역할을 강조하면서 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 재원 투입은 증가할 것으로 예상했다. 이 부분의 재원 이용은 주로 지역사회 근무자 인력 자원 확대, 서비스 종류의 확대, 현금이나 현물 지원, 지역사회 시설의 확대, 외부 사회자원에 연결 및 보충의 이용에서 쓰인다. 또한, 정부에서 재원을 투입 역량이 강화하고, 이 외에 지역사회가 서비스를 제공하는 데에 쓰이는 재원은 서비스의 실효성을 확보하기 위해 직접 시정부로 신청하는 것으로 제시했다.

마지막으로 인력 부분은 지역사회 근무자들의 전문성 증진, 그리고 자원봉사자의 확대, 관리 및 교육 제도를 도입해야 한다고 제시했다.

## 제2절 연구의 함의

21세기 들어 빠르게 인구 고령화 사회로 진입한 후 발생한 사회문제는 중국 전역에서 관심을 갖는 이슈다. 특히 중국의 전통적인 가정 양로 모델이 약화되면서, 독거노인들의 사회복지서비스에 대한 욕구는 지속적으로 증가되어 왔다. 본 연구는 중국 정책적 배경과 실천 방면에서의 필요, 그리고 연구 방면에 부족의 필요성으로 중국 도시 독거노인을 위한 지역사회서비스체계를 검토했다. 현재 독거노인, 지역사회서비스, 그리고 독거노인을 위한 지역사회서비스체계에 대한 중국의 연구는 많지 않다. 본 연구는 중국의 독거노인을 위한 지역사회서비스 연구에 기여하고, 중국 도시 독거노인의 사회복지체계의 발전에의 기여를 도모한다. 또한, 본 연구에서 제시한 현재 도시 지역사회서비스체계의 문제점과 개선방안은 독거노인들의 욕구를 충족할 수 있는 방법으로 중국 도시의 심각한 독거화 현상이 미시, 중시, 거시적 맥락에서 사회에 미치는 부정적인 영향을 감

소시키는 데 도움이 될 수 있다. 마지막으로 현 정부의 특징을 충분히 고려하여 문제점을 해결하는 목적으로, 독거노인을 위한 새로운 지역사회서비스체계를 제시했다. 이는 중국 사회에 영향을 미칠 뿐만 아니라 정치적으로 보면 지역사회 건설과 효능 발휘에도 도움이 되고, 중국의 사회양로 발전과 사회건설 및 복지사업 개선에 이바지할 수 있을 것이라 본다.

독거노인들 위한 지역사회서비스체계의 개선은 한국의 경험에 의거하여 개선해 나갈 수 있다. 한국에서 일반적으로 재가노인이란 시설에 입소된 노인을 제외한 사회의 모든 노인을 의미하며, 재가노인복지란 재가노인을 위한 의료, 복지서비스이다(노영석, 2005). 중국에서 지역사회에서 많은 역할을 담당하고 있는 가정양로서비스는 한국에 재가복지서비스로 해석될 수 있다. 한국의 재가복지서비스는 1993년 사회복지사업의 개정 이래 재가복지사업이 사회복지사업의 한 종류로 규정되었고, 동년 12월에는 노인복지사업법도 개정되어 재가복지사업이 노인복지사업의 한 종류로 규정되면서 가정봉사원파견사업, 주간보호사업, 단기보호사업이 재가노인복지사업의 세부사업으로 명시되었다. 1997년에는 관련법의 개정으로 가정봉사원 파견을 위한 가정봉사원 양성사업이 추가되었고 2004년에 정부는 치매노인들 대상으로 지역사회 치매노인지원시스템을 구축하는 등 재가복지서비스를 강화하였다. 또한, 2007년에는 독거노인생활관리사 파견사업과 노인돌봄미바우처사업을 시작하였고 2009년 독거노인생활관리사사업과 노인돌봄미바우처사업을 통합하여 노인돌봄서비스로 명명하였다(보건복지부, 2009; 이미화, 2011 재인용). 비교해 보면 한국의 정부는 독거노인의 일상생활을 돌보는 데에 많은 정책사업을 실시하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이미화(2011)의 양적연구에 따르면 독거노인들의 노인돌봄서비스에 대한 만족정도가 높게 나타났는데 Chow(2011)의 연구에서도 캐나다로 이민간 중국노인들에게 있어서도 지역사회 기반 건강보호 서비스를 수혜를 받고, 신체적으로 거동이 수월해지고, 이웃과의 관계에 만족할 경우 노인들의 심리사회적 만족정도에 영향을 미침을 알 수 있다(이미화, 2011). 본 연구에서는 중국 현 체계를 분석하며 문제점을 제

시하고, 중국의 체계서비스는 한국에 실시하고 있는 이러한 정책들을 참고하면서, 이를 거울로 삼을 수 있는 부분으로 볼 수 있다.

한국의 수도인 서울시에서는 중앙정부의 고령인구 대상 주요 공공 사회 복지사업 중에 대표적인 사업이 바로 경로우대사업이다. 경로우대사업은 경로연금, 노인교통수당, 지하철 무임승차 사업, 공영경로우대제도 민영 경로우대제도 등을 포함한다(차유숙, 2006). 또한 서울시가 실시하는 주요한 재가복지서비스로는 지역사회에 있는 복지관에서 경로식당 운영, 복지관이 자원봉사자의 도움을 받아 실시하고 있는 식사 및 밑반찬 배달사업, 그리고 가정도우미 사업 등을 들 수 있다(차유숙, 2006). 이러한 정책은 같은 한 나라의 수도인 베이징시에 실시하지 못한 부분이지만 향후 발전해 나가는 길에 참고할 수 있다.

또한, 독거노인의 계속적인 증가와 함께, 장기적이고 복합적인 욕구를 지닌 독거노인의 욕구를 중심으로 하여 원조 가능한 모든 서비스 전달체계의 연계를 이루고 서비스와 클라이언트를 연결할 수 있는 실천방법을 찾아야 한다. 그 중의 하나로 노인복지서비스에 있어서 한국의 노인복지사업에서 많이 사용하는 사례관리의 적용 방안이 모색되어야 할 것이다. 사례관리를 적용함으로써 효율적으로 클라이언트를 관리하고 사례관리대상자 또한 자신에게 필요한 서비스만을 제공받음으로써 현재 제공되어 있는 지역사회의 복지서비스를 통합 조정하며 그들이 지속적으로 효과적인 서비스를 제공 받고 있는지도 점검할 수 있게 될 것이다(유승열, 2002). 사례관리모델을 이용하는 제안은, 중국의 독거노인의 서비스체계 뿐만 아니라, 노령사업에 실천현장에서 적극적인 영향을 미칠 수 있다고 본다.

### 제3절 연구의 한계, 그리고 향후 연구 과제

현재 중국에서 독거노인 혹은 지역사회서비스를 대상으로 하는 연구는 매우 부족한 실정이다. 따라서 본 연구의 자료수집 등 면에서도 어려움을 겪었다. 본 연구자는 베이징시 현지 지역사회에서 8명의 독거노인을 대

상으로 인터뷰를 진행했지만 8명은 작은 샘플 수량이기 때문에 모든 독거노인들의 특성을 대표하기가 어렵다. 또한 8명의 독거노인이 소속한 지역사회인 근무자들의 인터뷰를 모두 진행해야 하는 것은 바람직하지만 개인적으로 해당 지역사회에서 인터뷰를 진행하기가 어려운 상황이기 때문에 모두 인터뷰를 받지 못했다. 향후 연구에서는 독거노인과 지역사회 근무자들의 인터뷰의 인원수를 늘리거나 양적인 조사가 필요하다. 또한 지역사회 근무자들의 인터뷰 내용의 신뢰성에 관한 조사도 필요한 부분이다. 이 외에 지역의 예산 내용은 개인적으로 정보를 얻기 힘든 부분이기 때문에 향후 정규 기관이나 단체의 협조를 받아서 다시 파악 필요가 있다.

본 연구는 지역사회서비스 발전을 비교적 발달된 도시 수도인 베이징을 대상으로 독거노인들 위한 지역사회서비스체계를 분석하였다. 광주시, 상하이시, 천징시 등 도시도 중국에서 지역사회서비스가 크게 발전되고 있는 도시다. 모두 중앙 정부의 정책에 따라 제도를 진행하지만 각 도시는 서로 다른 특색을 가지고 있다. 이러한 상황을 고려해서 독거노인을 위한 지역사회서비스체계의 지역 간 차이 비교, 혹은 전국적으로의 종합 연구에 대한 후속 연구가 필요하다.

또한, 중국의 지역사회서비스는 아직은 발전하고 있는 단계에 처해 있어 다른 나라의 경험과 실태를 참고하여 새로운 체계로 제시하여 발전해 나갈 수 있다. 특히 같은 고령화의 사회배경에 있는 나라들과의 비교연구는 향후의 연구 과제로 볼 수 있다.

## 참고문헌

### ■ 국내 문헌

- 구본혁(2009). 독거노인의 사회복지서비스 욕구에 관한 연구 : 문경시를 중심으로. 동국대학교 석사학위논문
- 강철희·정무성(2006). 지역사회복지실천론. 서울: 나남
- 김종일(2006). 지역사회복지론. 서울: 청목출판사
- 김혜란·홍선미·공계순(2006). 사회복지실천기술론. 서울: 나남
- 노영석(2005). 獨居老人問題와 社會福祉서비스 改善方案 : 울산시 울주군을 중심으로. 중부대학교 석사학위논문
- 배재덕(2011). 노인복지법이 독거노인의 삶의 질 향상에 미치는 영향분석. 사회복지지원학회지. Vol.6 No.1. 83-109
- 소비(2012). 중국 지역사회서비스의 전개과정에 관한 연구: 장강삼각주 지역을 중심으로. 서울대학교 석사학위논문
- 유승열(2002). 獨居老人의 在家老人福祉서비스 實態에 關한 研究, 대전대학교 석사학위논문
- 이미화(2011). 노인돌봄서비스가 독거노인 생활만족도에 미치는 영향에 관한 연구. 경북대학교 석사학위논문
- 이판웅(2002). 독거노인에 대한 사회복지서비스에 관한 연구 : 서울특별시 동작구 거주자를 중심으로. 중앙대학교 석사학위논문
- 이정관·김준현(2013). 서울특별시 독거노인 실태에 관한 연구. 서울도시연구. Vol.14 No.3. 191-211
- 장인협·오세란 역(1996). 사회지지체계론. 사회복지실천연구소
- 조흥식 외(2009). 사회복지실천론. 서울: 나남
- 정순돌(2005). 사례관리실천의 이해. 서울: 학지사
- 차유숙(2006). 독거노인의 특성에 관한 사례연구 및 지원방안에 관한 연구 : 은평구 독거노인 심층면접을 중심으로. 명지대학교 석사학위논문
- 차창훈(2007). 중국에서 시장화가 초래하는 정책혁신과 굿거버넌스: 사

구건설과 행정삼분제를 중심으로. 시민사회와 NGO.8(2), 235-263  
최일섭·이현주(2006). 지역사회복지론. 서울: 서울대학교출판부

## ■ 국외 문헌

- 陳建蘭(2008). 中國“空巢”家庭研究評述. 天府新論. 2, 105-109
- 陳誼(2009). 北京市高齡老年人社會服務政策研究. 學術前沿論叢. 313-320
- 陳穎(2011). 人口老齡化背景下家庭支持對老年人生活質量的影響研究. 上海社會科學院
- 程麗麗(2009). 城市社區老年服務研究-以太原市中北社區為例. 山西財經大學
- 崔柳(2011). 城市空巢老人社區養老服務需求與對策研究. 廣西師範大學
- 丁辰(2012). 我國城市空巢老人的社區居家養老模式研究. 中國社會科學院
- 董紅亞(2011). 『中國社會養老服務體系建設研究』. 中國社會科學出版社
- 方穎之(2010). 我國社區養老服務的社會化研究-以中山市石岐區為例. 資治文摘管理版. 6, 10-11
- 高恒文·管錫據·夏晶(2013). 高齡空巢殘疾失能失獨等特殊群體-老年人心理關愛問題淺析. 青島老齡工作. 2
- 高靈芝·楊洪斌(2010). 個案管理應用于社會救助的優勢與思路. 東嶽論叢. 9, 139-143
- 葛林·束蘭根(1994). 試論家庭養老到社會養老的轉化. 婚姻·家庭·老人論文集. 210-217
- 郭雪娟(2012). 城市空巢老人的社工服務模式研究. 中國社會科學院
- 江海霞·陳雷(2010). 養老保障需求視角下的城市空巢老人居家養老服務模式. 前沿. 3, 155-159
- 焦開山(2010). 中國社區安老服務的需求和供給研究. 西北人口. 3(31), 32-36
- 李愛芹(2007). 城市空巢老人的生活狀況與社會支持實證研究-以徐州市為個案. 社會工作. 3(下). 43-45
- 李享 等(2010). 北京城市空巢老人休閒生活滿意度研究-以北京市三大典型

- 社區為例. 旅遊學刊. 4, 76-83
- 李雅慧·葉俊廷(2013). 老年人退休生涯成功轉換的歷程. 教育學報. 1
- 李佳(2010). 空巢老人與社會服務. 中共太原市黨委校學報. 6, 58-60
- 劉曉霞(2010). 城鎮空巢老人的社區照顧研究. 價值工程. 4, 91-93
- 陸傑華·呂智浩(2007). 北京市社區為老服務的現狀、問題和政策建議. 北京觀察. 5, 24-27
- 劉豔豔(2011). 中小城市獨居老人社區照料供給研究. 華東理工大學
- 穆光宗(2002). 家庭空巢化過程中的養老問題. 南方人口. 1, 33-36
- 彭希哲·梁鴻·程遠(2006) 編著. 『城市老年服務體系研究』. 上海人民出版社
- 孫萍(2009). 城市獨居老人的社區為老服務體系研究-以上海市長甯區為例. 上海交通大學
- 孫琦(2009). 自單一至多元：中國城市社區服務體制探析-以南京市鎮金街道為例. 南京航空航天大學
- 台紅·劉輝(2010). 城市社區工作人員關懷激勵機制的簡歷與完善. 中國青年政治學院學報. 2
- 唐詠(2007). “候鳥型”老人社會支持、心理健康與社會工作介入的研究. 經濟與社會發展. 6, 105-107
- 田君葉·劉均娥·嶽鵬(2010). 北京市社區空巢老人生活狀況及需求. 中國老年學雜誌. 6(30), 1718-1721
- 田君葉·劉均娥·嶽鵬(2010). 我國空巢老人養老及社區照顧的現狀與展望. 中國護理管理. 8(7), 41-43
- 田雪原·王金營·週廣慶(2006). 『老齡化：從“人口盈利”到“人口虧損”』. 中國經濟出版社
- 仝利民(2006). 『老年社會工作』. 華東理工大學出版社
- 仝利民(2005). 個案管理：基於社區照顧的專業社會工作方法. 華東理工大學學報 (社會科學版). 2, 29-44
- 佟新(1986). 『人口社會學』. 北京大學出版社
- 王海燕(2002). 發展城市社區 應對人口老齡化. 理論學刊. 5(3), 67-69



- 王俊霞(2003). 人口老齡化與社區養老. 求實. 6, 196-197
- 汪黎黎(2008). 中國城市空巢家庭養老體系研究. 四川省社會科學院
- 王普(2010). 我國城市空巢家庭社區居家養老分析. 山東經濟學院
- 王躍生(2006). 當代中國城鄉家庭結構變動比較. 社會. 3, 118-136
- 王躍生(2006). 當代中國家庭結構變動分析. 中國社會科學. 1, 96-108
- 吳海蘇 等(2009). 個案管理模式對社區老年抑郁症生活質量的影響. 上海精神醫學. 6, 325-328
- 吳洪美·李玲(2008). 社區空巢老人健康教育需求的調查與對策. 社區醫學雜誌. 6(2), 69-70
- 吳秋君(2008). 城市老年社區服務研究. 蘇州大學
- 吳越(2012). 我國空巢老人社區養老問題的理性分析與解決對策. 科技創業月刊. 11, 148-149
- 夏建中(2008). 『社區工作』. 社會科學文獻出版社
- 行紅芳(2006). 老年人的社會支持系統與需求滿足. 中州學刊. 3, 120-123
- 徐寒冰(2010). 城市居家養老的社區服務問題研究-以北京市R社區為例. 首都經濟貿易大學
- 徐小林 等(2010). 社區空巢老人生存狀況及社會支持狀況. 中國老年學雜誌. 20, 2973-2975
- 徐亦文 (2011). 城市空巢老人社區照顧的社會支持研究-基于西安市東關南街의調查. 西北大學
- 楊玉婷(2010). 城市社區空巢老人社會支持體系研究-基于蘇州市滄浪區的調查. 蘇州大學
- 張河川 等(2009). 老年健康照顧需求評估與個案管理. 社會工作社會調查. 11(下), 58-61
- 張瑞明(2011). 城市社區老年保障及社區老年服務研究-以北京市廣安門內街道為例. 首都經濟貿易大學
- 張紹衛(2011). 淺談城市空巢老人的社區護理. 基層醫學論壇. 15(1下), 59-60

- 張秀萍·柳中權·趙維良(2006). 建立“空巢”老人社區生活支持體系的研究. 東北大學學報 (社會科學版). 8, 434-437
- 張欣文·郝建華(2002). 社區獨居老人健康和生活狀況調查. 同濟大學學報 (醫學版). 23(1), 25-27
- 周德民(2001). 如何培育社區養老服務體系. 中國社會報. 3(15)
- 周德民(2002). 論社區養老服務發展特征. 甯夏黨校學報. 11, 38-40
- 周湘斌(2006). 個案管理服務：適合于社區矯正的社會服務方式. 北京政法職業學院學報. 3, 11-16
- 周偉文 等(2001). 城市老年群體生活需求和社區滿足能力的現狀與問題的調查分析. 中國人口科學. 4, 55-61
- 周玉婷·張璇(2010). 以優勢為本的個案管理介入高齡空巢家庭. 法制與社會. 12, 188-190
- 朱偉(2011). 社會信任構建視角下社區工作人員角色與行為的轉變. 湖北社會科學. 1, 41-43

## ■ 정책자료

- 『2013年國民經濟和社會發展計劃報告』(國家發展和改革委員會【2013】)
- 『關於加快第三產業的決定』(中國共產黨中央委員會 國務院【1992】)
- 『關於加快發展社區服務業的意見』(民政部【1993】)
- 『關於加快實現社會福利社會化的意見』(國務院【2002】)
- 『關於加強和改進社會服務工作的意見』(國務院【2006】)
- 『關於全面推進居家養老服務工作的意見』(全國老齡辦 民政部 等【2008】)
- 『國家人口髮展戰略研究報告』(人口計生委【2007】)
- 『民政部關於在全國推進城市社區建設的意見』(國務院【2000】)
- 『“十一五”期間中國老齡事業發展狀況』(全國老齡辦【2011】)
- 『全國養老服務政策文化彙編(2008-2011)』(全國老齡辦·民政部【2010】)
- 『全國養老服務基本情況彙編』(全國老齡辦 民政部【2010】)

『中國城鄉老年人口狀況追蹤調查』（全國老齡辦【2010】）

『中國老齡事業發展“十一五”規劃(2006-2010)』（國務院【2011】）

『中國老齡事業發展“十二五”規劃(2011-2015)』（國務院【2011】）

## ■ 인터넷 정보

百度 <http://www.baidu.com/>

京華網 <http://www.jinghua.cn/>

樂居北京 <http://bj.ccn360.com/>

人民網 <http://www.people.com.cn/>

全國老齡委辦公室門戶網站 <http://old.cncaprc.gov.cn:8080/>

新華網 <http://www.xinhuanet.com/>

新民網 <http://www.xinmin.cn/>

中華人民共和國民政部 <http://www.mca.gov.cn/>

中華人民共和國國家統計局 <http://www.stats.gov.cn/>

中國網 <http://www.china.com.cn/>

中國知網 <http://www.cnki.net/>

## Abstract

# A Study on Community service for Urban empty nest elderly in China - Focusing on Beijing area -

ZOU LUOYI

Department of Social Welfare

The Graduate School

Seoul National University

This study analyzes the community service system of empty nest elderly and put forward the new pattern centers on rapid raised empty nest elderly in Beijing, by China has stepped into aging society after 2000. Now China is strengthening the role of community service and finding solutions for varieties of social problems caused by aging society. Absolutely, family pension is also an important aspect. But the research about this aspect is still in progress. The objective of this study is analyzing community service for the empty nest elderly. And hope to make contribute for elderly welfare policy and practice further improve the social welfare of China.

Current community service in Beijing is following the pattern government deciding the policy and community carryout the service with the volunteers and organizations. Varieties of these services are financial service, medical treatment service, daily life service, spiritual culture service,

visiting service. Community gets the management power from Street Office, street Office gets the management power from Ministry of Civil Affairs, and Municipal Government managements all the subsidiary organizations. So services for community empty nest elderly are supported by the government and can get extra resources from Street Office, Ministry of Civil Affairs and Municipal Government. Meanwhile when External agency provides services for empty nest elderly, they almost provide most amount of the budget. Community organizations and human form are usually composed by state-owned unit and neighborhood committee.

This study interviewed 8 empty nest elderly in Beijing. Evaluating whether the following four aspects (economic aspect, medical aspect, daily caring aspect and mental & culture aspect) of the services they are receiving have been satisfied and get the following conclusion:

First, on practice economic problems of empty nest elderly haven't been solved because of financial deficits and support methods; Secondly, on the aspect of medical service, generally medical center in all communities can provide basic medical demand. But medical service for serious disease is still under progress. Thirdly, to the aspect of daily caring service, it just generally satisfied the demand of empty nest elderly except few unhelpful feedbacks because of the resource partitioning and human resource. Lastly, mental & culture service mainly help elderly people through providing cultural activities. Although cultural activity may reduce loneliness, it doesn't resolve psychological problems for elderly people, and

nonprofessional service is provided.

As a whole, current problems of Chinese empty nest elderly community service can be divided as: resource management policy, the lack of evaluation system, human source problem, insufficient service, lack of self-propaganda. In conclusion, community service policy progress and academic research improve is needed.

This study presents new community service system based on the conclusion under the new government background. Firstly, empowerment and family service approach for empty nest elderly service on conveying system aspect has been emphasized. Community service range and necessary resource & facility should be expanded. Also the propaganda should be expanded, too. Case management should be applied for service providing course. The government should ensure the welfare of empty nest elderly through: record the policy for elderly parents who have lost their only child; child supporting policy; community social role intensity policy and enhance of human resources policy. Community service presents four demands: economic, medical, daily caring, mantel & culture. The new government emphasizes the important of welfare career. It can be expected that input for community service system will increase. Specific resource using such as community employee resource expand, service varieties expand, cash or items support, community facility expand, external social resource combine. On the last, as for the human resource aspect, it presents remands such as community social worker technicality enhance, volunteer

expand, education and administration policy importing.

Keywords: Empty nest elderly, community, community service,  
empty nest elderly demand

Student number: 2011-24012